

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
ERAÕIGUSE INSTITUUT

Margus Miller

TEENISTUSSUHTE JA TÖÖLEPINGU  
ÜLESÜTLEMINE MAJANDUSLIKEL PÕHJUSTEL

Magistritöö

Juhendaja: Dr.Iur. Gaabriel Tavits

Tallinn 2013

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

..... (töö autori allkiri ja kuupäev)

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

..... (töö juhendaja allkiri ja kuupäev)

.....  
.....

Kaitsmisele lubatud ..... (kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees .....(allkiri)

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. VAJADUS MAJANDUSLIKEL PÕHJUSTEL TÖÖLEPINGU JA AMETISUHTE LÕPETAMISE ERINEVAKS REGULEERIMISEKS.....	8
1.1 Vajaduse tekkimine töö- ja avaliku teenistuse õiguse regulatsiooni järele .....	8
1.2 Töö- ja avaliku teenistuse õiguse kaasaegsed lähtekohad .....	12
2. TÖÖLEPINGU JA TEENISTUSSUHTE MAJANDUSLIKUL PÕHJUSEL LÕPETAMISE ALUSED .....	18
2.1. Töö- ja teenistussuhte üles ütlemine seoses tööandja või ametiasutuse lõpetamise või muutmisega .....	18
2.2. Töö- või teenistussuhte ülesütlemine seoses pankrotimenetlusega, töömahu vähenemise ning töö ümberkorraldusega .....	35
3. TÖÖTAJA JA TEENISTUJA EELISÕIGUSE ALUSED KOONDAMISE PUHUL.....	45
3.1. Töölepingu ja teenistussuhte ülesütlemise keeld.....	45
3.2 Eelisõigusega töötajate või teenistujate töö- ja teenistussuhte ülesütlemine.....	49
4. KOONDAMISE PROTSEDUUR .....	53
4.1. Valikukriteeriumid koondamise korral.....	53
4.2. Ülesütlemisest etteteatamine .....	56
4.3. Teise töö- või ametikoha pakkumine koondamise käigus ja koondamise vormistamine.....	59
5. EBASEADUSLIKU KOONDAMISE TAGAJÄRJED .....	62
KOKKUVÕTE.....	72
SUMMARY .....	77
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU .....	82
Kasutatud kirjandus.....	82
Kasutatud normatiivmaterjalid .....	84
Kasutatud kohtupraktika.....	87

## SISSEJUHATUS

Õigus tööle on üks inimese fundamentaalsematest põhiõigustest<sup>1</sup>. Kui mitmete õigusvaldkondade puhul on võimalik, et isik ei puutu nendega kunagi kokku, siis tänapäeva ühiskonnas elades ei ole võimalik kas tööõiguse või avaliku teenistuse õigusega mitte kokku puutuda. Seega võib väita, et tegemist on ühe meie igapäevaelu enim puudutava õigusvaldkonnaga. Selle valdkonna olulisust rõhutab asjaolu, et see on sätestatud Põhiseaduse paragrahvis 29, mille esimene lause toob välja igapäevase õiguse valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et kedagi ei tohi sundida tema tahtevastastelt tööle ega teenistusse. Seega on nii tööõigus kui ka avaliku teenistuse õigus reguleeritud kõrgeimal siseriiklikul tasemel. Töölepingu seaduse eelnõu seletuskirjas on õigesti välja toodud, et töö kui elatise teenimise vahend on omandanud õiguse staatuse, mis on tagatud erinevate õigusaktidega. Rahvusvahelised inimõiguse standardid tunnustavad üldkontseptsiooni, millel põhineb isiku kaitse töölepingu ebaõiglase lõpetamise vastu.<sup>2</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguste ülddeklaratsioon käsitleb mitmeid tööõiguse või avaliku teenistuse alla kuuluvaid küsimusi. Peamine nendest on sätestatud artiklis 23, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt valida elukutset ning õigus õiglastele ja rahuldavatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse vastu. See igaüheõigus on ilmselt taandatav ka ametisuhetele, mida nimetatud deklaratsioon eraldi ei käsitle. Lisaks sellele on aga töötajate või ametnike kaitset deklareeritud või sätestatud muuhulgas ka rahvusvahelises majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti artikli kuus punktis üks<sup>3</sup> ja Euroopa sotsiaalharta artiklites 1 ja 2<sup>4</sup>. Erinevatest rahvusvahelistest õigusaktidest on paljudes riikides integreeritud tööõiguse üldiseimad ja olulisimad põhimõtteid kõrgeimasse siseriiklikku õigusakti – põhiseadusesse. Nagu juba eelpoolnimetatud, on Eesti Põhiseaduses sätestatud õigus valida

---

<sup>1</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 29 lause 1

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/> (07.04.2013)

<sup>2</sup> Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde. lk 62

<sup>3</sup> Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurilaste õiguste rahvusvaheline pakt artikkel 6 lõige 1 - Käesolevast paktist osavõtavad riigid tunnustavad õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt nõustub, ja astuvad tarvilikke samme selle õiguse tagamiseks.

Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/23981> (06.04.2013)

<sup>4</sup> Euroopa sotsiaalharta artikkel 1 - Igaühel on võimalus teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal.

Artikkel 2 - 2. Kõigil töötajatel on õigus õiglastele töötingimustele.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Estonian.pdf> (06.04.2013)

vabalt elukutset, kuid nii on see näiteks ka Soome Põhiseaduses<sup>5</sup> ja Suurbritannia ja Põhja Iirimaa Ühendatud Kuningriigi põhiseaduses<sup>6</sup> samas kui Rootsi põhiseadus seda otseselt töötajate ega teenistujate kaitset ei käsitle<sup>7</sup>

Tööõiguse lähtekohaks on poolte võrdsus vaatamata sellele, et töölepingu sisuks on tööandja heaks töö tegemine, alludes selle käigus tööandja kontrollile. Praegu kehtiv töölepingu seadus on õigusvaldkonnana osa võlaõigusseadusest, ning selle raames kehtib dispositiivsuse põhimõte. Seega võivad erinevatele töötajatele rakendatavad tingimused varieeruda väga suures ulatuses ja kuniks ei ole töölepingus kokku lepitud vastupidiselt seaduses otseselt sätestatud põhimõtetele, on see lubatud. Ametniku staatus on aga rohkem subordinatsioonisuhe, kus piirid, millesse ametisuhe peab jääma, on selgemalt paigas ja ametnikul endal ei ole väga palju sõnaõigust kaasa rääkida tingimuste osas. Selle käigus ei sõlmita poolte vahel töölepingut vaid ametnikule seatakse kohustused haldusaktiga.

Nii töölepingu kui ka avaliku teenistussuhte lõpetamine tööandja või ametiasutuse algatusel, ei ole üldjuhul lubatud, võimalused selleks tulenevad seadusest. Need jagunevad kaheks – töötajast tulenevad põhjused ning majanduslikud põhjused. Käesolevas töös leiavad käsitlust töötaja ja ametniku õiguste kaitse küsimused töö- ja ametisuhte lõpetamisel majanduslikel põhjustel.

Käesolev magistritöö on kirjutatud ajal, kui uus töölepingu seadus on kehtinud ligemale neli aastat, uus avaliku teenistuse seadus aga jõustus töö kirjutamise ajal. Mõlema seaduse näol on tegemist õigusaktiga, mis muutis väga olulisel määral reguleeritavat valdkonda. Kui uus töölepinguseadus viidi võlaõigusseaduse eriseaduseks ning seda tuleb käsitleda ja tõlgendada osana tsiviilõiguse õigusaktide hierarhiast, siis uue avaliku teenistuse seadusega, mis olemuselt ei ole kuidagi seotud tsiviilõigusega, on ametnik regulatsiooni mõttes astunud sammu lähemale töötaja institutsioonile.

---

<sup>5</sup> Suomen perustuslaki § 18 - Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (07.04.2013)

<sup>6</sup> United Kingdom Constitution

Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.servat.unibe.ch/icl/uk00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/uk00000_.html) (06.04.2013)

<sup>7</sup> Sweden - Constitution

Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html) (07.04.2013)

Kuigi töölepingu seadus, osana võlaõigusseadusest, lähtub lepingupoolte võrdsuse põhimõttest, on ilmselge, et töötaja on töösuhtes nõrgemaks pooleks, kes vajab suuremal määral kaitset kui tööandja. Sarnane olukord on ka avaliku teenistuse õiguse juures, kus ametnik vajab kaitset ametiasutuse põhjendamatult suva eest.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas töötaja ja ametniku institutsioonid seaduses on oma olemuselt lähenenud töö- või teenistussuhte lõpetamise aspektist, tulenevalt majanduslikest tingimustest ning kellel on suurem õiguslik kaitse selles olukorras, kas töötajal või ametnikul.

Magistritöö hüpoteesiks on väide, et avaliku teenistuse lähendamine töölepingulisele suhtele seoses töö- või teenistussuhte koondamisega ei ole kokkuvõttes õnnestunud. Osade tingimuste puhul on lähenetud küll töötajale kohaldavale regulatsioonile, kuid see ei ole läbiv ning arengud vastupidises suunas ei ole põhjendatud ning on eklektilised.

Autor on oma töös kasutanud analüütilist ning võrdlevat meetodit. Magistritöös on analüüsitud töötaja ja ametniku õiguste kaitset tööandja- või ametiasutusepoolsel töö- või teenistussuhte lõpetamisel tuginedes nii rahvusvahelistele õiguse allikatele kui ka siseriiklikele õigusaktidele. Samuti on võrreldud mitmete riikide vastavaid regulatsioone Eestis kehtiva õiguse ning kohtupraktikaga. Eesti kohtupraktika osas on valdavalt kasutatud Riigikohtu seisukohtasid, kuid osas, milles see ühtib autori seisukohaga, ka esimese ja teise kohtuastme lahendeid.

Analüüsiosas on kasutatud kehtiva regulatsiooni võrdlust eelnevalt kehtinud vastava valdkonna regulatsiooniga. Samuti on võrreldud ka Eesti õiguskorda töö- ja teenistussuhte teiste riikidega, eelkõige Soomega, kelle õigus on I-M. Torgo seisukohale vastavalt parimaks eeskujuks Eesti tööõiguse kujunemisele<sup>8</sup>, kuid ka Suurbritannia ja Põhja Iirimaa Ühendatud Kuningriigiga<sup>9</sup>.

Autori hinnangul on teemasse süüvimise võimaldamiseks vajalik anda lühike ülevaade tööõiguse ja avaliku teenistuse õiguse kujunemise olulisemad etappidest, mis leiavad käsitlemist töö esimeses peatükis.

---

<sup>8</sup> Orgo, I-M. Töölepingu seadus vajab muutmist ja täiendamist. *Juridica* 1997 nr 4 lk 172

<sup>9</sup> edaspidi nimetatud Suurbritanniaks

Magistritöö teises peatükis on käsitletud leidnud töölepingu seaduses ja avaliku teenistuse seaduses välja toodud majanduslikud tingimused töö- või teenistussuhte lõpetamiseks. Selles peatükis tuuakse välja erinevad võimalused nendel alustel lepingu või teenistussuhte lõpetamiseks.

Magistritöö kolmandas peatükis leiavad käsitletud töötajad ja ametnikud, kes omavad lepingu ülesütleamise korral erikaitset või on eelisseisundis koondamisele kuuluvate töötajate või ametnike valimisel.

Magistritöö neljas peatükk käsitleb majanduslikel põhjustel koondamise protseduuri ja eripärasid seoses osade töötajate või ametnike erikaitsega selles olukorras. Samuti on analüüsitud ka aluseid, millele vastavalt valitakse välja töötajad või ametnikud, kes koondatakse ning kuidas ja mil määral on nad kaitstud tööandja või ametiasutuse suva eest.

Viiendas peatükis on käsitletud leidnud olukord, kus töötaja või ametnik on koondatud ilma õigusliku alusega ning analüüsitud on ka võimalikke tagajärgi sellele ning tööandja või ametiasutuse võimalikku vastutust ning selle aluseid.

Töö koostamisel on kasutatud erinevaid rahvusvahelisi ning Eesti riigisiseseid õigusakte nii töö- ja avaliku teenistuse õiguse valdkonnast kui ka teisi asjassepuutuvaid norme. Lisaks on kasutatud seaduste kommentaare, seaduseelnõude seletuskirjasid, Riigikogu stenogramme, teadusartikleid ja erialaseid raamatuid ja õpikuid. Välisriikidest on kasutatud vastava valdkonna õigusloomet ja eriala kirjandust. Kohtupraktikast on kasutatud Eesti Riigikohtu ja ringkonnakohtu seisukohtasid, samuti ka Euroopa Kohtu praktikat ning vajadusel ka teiste riikide kõrgeima kohtu praktikat.

# 1. VAJADUS MAJANDUSLIKEL PÕHJUSTEL TÖÖLEPINGU JA AMETISUHTE LÕPETAMISE ERINEVAKS REGULEERIMISEKS

## 1.1 Vajaduse tekkimine töö- ja avaliku teenistuse õiguse regulatsiooni järele

Mõistmaks vajadust ja seadusandja soovi reguleerida erinevalt töölepinguliste töötajate ning avalikus sektoris töötavate teenistujate õiguseid ja kohustusi töö- või teenistussuhte käigus, sealhulgas ülesütlemisega seoses, tuleks esmalt tuvastada selle soovi põhjused. Kui tööõigus oli eelnevalt erinevate seisukohtade kohaselt kas osaks tsiviilõigusest või eraldi õiguse instituut, siis nüüdseks on tööõigus tsiviilõiguse täieõiguslik osa ning see on väljendatud üheselt ka kehtivas töölepingu seaduses<sup>10</sup>. Avalik teenistus on seevastu aga haldusõiguse alla kuuluv õigusharu. Esineb riike, kus puudub oluline eristatus töölepinguliste töötajate ja avalike teenistujate vahel, lähtudes avaliku teenistuse ametikohasüsteemist<sup>11</sup>. Seda kasutavad näiteks Ameerika Ühendriigid, Šveits ja Mehhiko<sup>12</sup>. Samas esineb riike, kus on selge ajalooliselt kujunenud eristatus töötajate ja ametnike vahel, lähtudes karjäärisüsteemist<sup>13</sup>, nagu Saksamaa ja Prantsusmaa.

Vajadus tööõigusliku regulatsiooni järele tekkis ilmselt esimeste tehingulaadsete suhetega kogukonnas. Töö on kogu ühiskonna eksisteerimise alus, millest tulenevalt ei saa alahinnata töö õigusliku regulatsiooni tähtsust.<sup>14</sup> Esimestes teadaolevates kirjaliku õiguse allikates on juba viiteid töölaadsete suhete reguleerimisele. Avaliku teenistuse algus ei ole küll nii iseenesestmõistetav, kuid juba antiikkreeka filosoof Sokrates leidis, et riiki sobivad juhtima vaid haritud ja kõlbelised tarkusearmastajad ning praktikas võeti see kasutusse Hani dünastia

---

<sup>10</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) §1 lg 3 - Töölepingule kohaldatakse võlaõigusseaduses käsunduslepingu kohta sätestatud, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

<sup>11</sup> Roots, H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja kujunemine. Sisekaitseakadeemia, 2000. - „Positsioonisüsteemi põhimõtted on aga väga lähedased erasektoris rakendatavatele. Riik ei võta iseoma vajaduste tarbeks ametnike koolituse koormat, teenistusse võetakse isikuid, kes on kusagil mingi enam-vähem sobiliku kvalifikatsiooni omandanud ja avaldanud soovi tulla riigitoole. Ametnike huve kaitseb pigem ametiühing kui seadus.“ lk 84

<sup>12</sup> Merusk, K. Avalik teenistus contra tööõigus. Juridica 1994 VI, lk 131-132

<sup>13</sup> Roots, H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja kujunemine. Sisekaitseakadeemia, 2000. - „Karjäärisüsteem põhineb asjaolul, et riik vajab ametnikke, on seda endale selgelt teadvustanud ja valmis oma ametnikkonna arengusse investeerima. Hool ametnike professionaalse kvalifikatsiooni eest on karjäärisüsteemi puhul täiel määral riigi mure.“ lk 84

<sup>14</sup> Tavits, G. Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 4. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001. lk 14



valitsuse all olevas Hiinas, kus hakati testima riigiametisse kandideerijaid selleks sobilikkuse osas.

Sarnaselt Eesti Vabariigi kehtivale Põhiseadusele, oli ka kõige esimeses, 1920. aastal vastu võetud Põhiseaduses välja toodud ametniku instituut. Selles oli ametnikena välja toodud küll vaid kohtunikud<sup>15</sup>, samas kui kehtivas Põhiseaduses on selles nimetatud ametnike ringi oluliselt laiemalt käsitletud.

Nii nagu tööstusrevolutsiooniga tekkis suurem vajadus töötajate järele, tekkis ka vajadus töölepingute reguleerimise järele, et tagada töötajatele laiemat kaitset. Suurem tööõigust puudutavate õigusaktide vastuvõtmine toimus 20 sajandil. Näiteks on Venemaa esimeseks tööõiguse eriseaduseks 1918. aastal vastu võetud Vene Nõukogude Föderatiivse Sotsialistliku Vabariigi tööseaduste koodeks, milles olid juba mitmed meile tänapäeval tuttavad töötajate õiguseid kaitsvad põhimõtted, sealhulgas ka töölepingu ülesütlemisega seonduv. Näiteks sätestas selle § 36 teine lõige, et kui ettevõttes ajutiselt tööd ei ole, milleks töötaja on palgatud, on tööandjal õigus ta üle viia teisele, tema kvalifikatsioonile vastavale tööle. Töötaja keeldumisel selle töö tegemisest on tööandjal õigus teda vallandada, makstes vallandamistoetust<sup>16</sup>.

Euroopas üldisem kaitse nii töötajatele kui ka ametnikele töö- või teenistussuhte lõpetamise korral, sai reguleeritud kui Euroopa Komisjon võttis 1974. aastal vastu Euroopa Ühenduse Sotsiaaltegevuse programmi aastateks 1974-1976<sup>17</sup>. Selles oli kohustus võtta vastu direktiiv, mis reguleeriks kollektiivseid lepingu lõpetamisi, kaitseks töötajate õiguseid, piiraks iganädalast tööaega neljakümne tunnini nädalas jm. Selle Euroopa Komisjoni otsuse alusel võttis Euroopa Nõukogu vastu kolm direktiivi – direktiiv lepingu kollektiivseks lõpetamiseks<sup>18</sup>, töötajate õiguse kaitse ettevõtte üleminekul direktiiv<sup>19</sup> ning maksejõuetuse

---

<sup>15</sup> 1920 aasta Põhiseaduse (RT 113/114. 1920) § 70

<sup>16</sup> Vene NFSV tööseaduste koodeks § 89 – Töölepingu lõpetamisel § 36 (2. Lõige), 37, 47 p.h, 48 ja 80 ettenähtud põhjustel makstakse töötajale vallandustoetus kahe nädala palga suuruses. Pedagoogiline kirjandus. 1947 Tallinn.

<sup>17</sup> Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme

Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31974Y0212\(01\):en:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31974Y0212(01):en:NOT) (16.04.2013)

<sup>18</sup> Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies

direktiiv<sup>20</sup>. Nende regulatsioonide eesmärk oli kogu Euroopa Ühenduses kehtestada ühtsed reeglid ettevõtetele ümberkujundamise jaoks, et tekiks uued ja tugevamad ettevõtete grupid, mis vastaksid paremini uue turu vajadustele<sup>21</sup>.

Kaugeltki ei ole aga jõudnud juurduda printsiibid, mis eristavad avalikke teenistujaid ja töötajaid. 1924. aasta Riigikogu protokollidest tulenevalt määratleti Riigiteenistuse seaduses eraldi ametnikud ning vabateenijad<sup>22</sup>. Põhjenduseks toodi, et ühtede peale on pandud riigi tahte avaldamine ühes raske vastutusega, kuna teised jälle on lihtsalt tehnilised abijõud, vabad kas igasugusest vastutusest või kannavad hoopis vähemal määral vastutust.<sup>23</sup> 1995. aastal vastu võetud avaliku teenistuse seaduse kohaselt loeti avalikuks teenistuseks töötamist riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.<sup>24</sup> Praktikas aga oli probleem selles, et ametnikena käsitleti pea kõiki riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustes tööl olevaid isikuid<sup>25</sup>. Kõik vahepealsed avaliku teenistuse seaduse eelnõud on püüelnud selle poole, et määratleda täpsemalt ametniku mõiste võrreldes töötajaga.<sup>26</sup> Uus, 13 juunil 2012 vastuvõetud avaliku teenistuse seadus sätestab ametniku kui isiku, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning kes on nimetatud ametikohale,

---

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0129:EN:HTML> (15.04.2013)

<sup>19</sup> Council Directive 77/187/EEC of 14 February 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses

Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0187&model=guichett)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0187&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0187&model=guichett) (16.04.2013)

<sup>20</sup> Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0987:EN:HTML>

<sup>21</sup> Redundancy Law in Europe. M. Van Kempen; L. Patmore; M. Ryley and Dr. R. Von Steinau-Steinrück. Kluwer Law International, Netherlands 2008

<sup>22</sup> Riigiteenistuse seadus. RT 1924, 149, 97. § 1 - Riigiteenijad jagunevad: 1) ametnikkudeks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametkohtadel, ja 2) vabateenijateks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette nähtud vabateenistuskohadel või ajutiselt täidavad ametniku kohuseid.

<sup>23</sup> Riigikogu protokollid, 1924. Riigikogu protokollide lisad, lk 125

<sup>24</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT RT I 1995, 16, 228 § 1 lg 1 - Avalik teenistus (edaspidi *teenistus*) on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

<sup>25</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. lk 12-13

<sup>26</sup> Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus- Õiguskeel 2012/2

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56658/Ebe+Sarapuu.+Ametniku+m%F5iste+avaliku+teenistuse+seaduse+eeln%F5us.pdf> (08.04.2013)

millel teostatakse avalikku võimu.<sup>27</sup> Põhjalikuma selgituse avaliku teenistujate instituudi vajadusele annab hoopis kehtiva töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri, mis selgitab vajadust avalike teenistujate ning nende kohalduva eriseaduse järele järgmiselt: „Avalikke teenistujaid peab kohtlema teisiti kui töölepingulisi töötajaid, kuna neile on antud kaalukas võim ja vastutus, nad määravad kodanike jaoks kindlaks õiguslikud ja normatiivsed standardid, nad hoolitsevad juhtimise eest, nad võivad sekkuda otseselt isikute põhiõigustesse ning nende tööd rahastab avalik sektor eesmärgiga täita avalikke ülesandeid. Võimu ja vastutuse andmine avalikele teenistujatele eeldab neile eriliste kohustuste panemist ning vastukaaluks õiguste andmist, et neile pandud ülesanded oleksid täidetud korralikult. Spetsiaalsed regulatsioonid nagu eetilised nõudmised, värbamisprotseduur, ametivanne, karjäärireedel, eluaegne teenistus, pensionisüsteem, piiratud streigiõigus on vajalikud selleks, et vähendada nii palju kui võimalik poliitilisi mõjutusi, korruptsiooni, erahuvisid ja ebastabiilsust avalikus halduses. Spetsiaalsed töötingimused ja/või spetsiaalne staatus (seaduse alusel) kaitsevad avalikku teenistujat omavoli või poliitilise kallutatuse eest ning garanteerivad, et avalik teenistuja on lojaalne ning ei sõltu kindlast huvist või poliitilisest parteist.<sup>28</sup> Avaliku teenistuse regulatsiooni eesmärk on kaitsta avalikke teenistujaid nende väga erilise sotsiaalse rolli täitmisel demokraatlikes ühiskondades ja tõsta professionaalseid standardeid. Avalikud teenistujad tegutsevad ühiskonna avalikus sfääris, mis langeb avaliku õiguse valdkonda. Sellest tulenevalt peab avalik õigus reguleerima võimu delegeerimist riigi nimel otsuste vastuvõtmiseks, riigi professionaalsete teenistujate vastutust ning avaliku võimu teostamisel kontrollimehhanisme. See on peamine põhjendus avaliku teenistuse seaduse olemasolule osana haldusõigusest. Erinevalt töösuhetest ei saa neid küsimusi reguleerida lepinguliselt, individuaalsel alusel<sup>29</sup>.“<sup>30</sup>

Oluliselt vähem probleeme on olnud töölepingulise töötaja mõiste sisustamisega, vähemalt ametnik-töötaja eristamise kontekstis<sup>31</sup>. Kehtiv töölepingu seadus defineerib töötaja läbi töölepingu mõiste, milleks on leping, mille alusel teeb füüsiline isik, kelleks on töötaja, tööd teisele isikule, alludes tema juhtimisele ning kontrollile<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 7 lg 1 ja lg 2

<sup>28</sup> Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2007. lk 22

<sup>29</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibid. SIGMA kogumik nr 27. (2000), lk 27.

<sup>30</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 12-13

<sup>31</sup> Praktikas tõusetub töötaja eristamise küsimus peamiselt seoses juhatuse liikme lepingu, töövõtulepingu või mõne muu teenuse osutamise lepingu eristamisega.

<sup>32</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 1 lg 1

Lisaks klassikalise töötaja ja ametniku instituudile on siiski ka isikuid, kes ei kuulu päriselt justkui kumbagi liigituse alla. Nende hulka kuuluvad näiteks eriseaduste alusel tegutsevad kohtutäiturid<sup>33</sup> ja veterinaararstid<sup>34</sup>.

## 1.2 Töö- ja avaliku teenistuse õiguse kaasaegsed lähtekohad

SIGMA<sup>35</sup> kogumikus on leitud, et avalikele teenistujatele kehtivad õiguslikud printsiibid ja kohustuslikud reeglid, mis tulenevad nende spetsiifilisest kohast riigi hierarhilises struktuuris. See koht vormib ameti, mis tegeleb kaaskodanike põhiõigustega. Avaliku teenistuse regulatsioonid ei reguleeri lihtsalt töösuhteid tööandja ja töövõtja vahel nagu teeb seda tööseadusandlus. Avaliku teenistuse regulatsioonid püüavad ühest küljest kaitsta avalikke teenistujaid nende väga erilise sotsiaalse rolli täitmisel demokraatlikes ühiskondades ja teiselt poolt tõsta professionaalseid standardeid delikaatsete küsimuste tõttu, millega avalikel teenistujatel tuleb tegeleda. Avalikud teenistujad tegutsevad ühiskonna avalikus sfääris – sfääris, mis langeb avaliku õiguse valdkonda. Sellest tulenevalt on avalik õigus ja mitte tavaline tööõigus see, mis peaks reguleerima võimu delegeerimist riigi nimel otsuste vastuvõtmiseks, riigi professionaalsete teenistujate vastavust ning avaliku võimu teostamise kontrollimehhanisme. See on üks peamine põhjendus spetsiaalse avaliku teenistuse seaduse olemasolule osana haldusõigusest. Vastupidiselt töötingimustele ei saa neid küsimusi defineerida lepinguliselt, individuaalsel alusel.<sup>36</sup>

Kaasajal lähtutakse avaliku teenistuja eristamise vajadusel samadest põhjustest, mis avaliku teenistuse institutsiooni alguses. Selleks on praktiline vajadus, et riigi jaoks olulisi

---

<sup>33</sup> Kohtutäituri seadus. (RT I 2009, 68, 463) § 2 lg 1 - Kohtutäitur peab avalik-õiguslikku ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena

<sup>34</sup> Veterinaartegevuse seadus. (RT I 1999, 58, 608.) § 13 lg 4 l 1 - Veterinaar- ja Toiduameti kohalik asutus sõlmib halduskoostöö seaduse kohaselt haldusülesande täitmiseks halduslepingu konkursi edukalt läbinud veterinaararsti või juriidilise isikuga

<sup>35</sup> SIGMA – Toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)

<sup>36</sup> Euroopa avaliku halduse printsiibid. SIGMA kogumik nr 27. lk 27

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560237.pdf> (07.04.2013)

funktsioone täidaksid ainult kvalifitseeritud ja lojaalsed isikud, kellel on eriline usaldussuhe riigiga ning kellele seetõttu on võimalik usaldada riigifunktsioonide täitmise.

Erinevalt eelnenud töösuhteid reguleerinud seadustele, töökoodeksile ja eelnevalt kehtinud töölepingu seadusele, suhestub praegune töölepingu seadus õiguskorda selliselt, et see on eriseaduseks võlaõigusseadusele. Üheks kehtiva töölepingu seaduse eesmärgiks oligi eelnõu seletuskirja kohaselt tööõiguse kooskõlla viimine eraõiguse põhimõtetega ning muuta õigusruum selgemaks.<sup>37</sup> Sealjuures järgib Eesti sellega suure osa ülejäänud Euroopa eeskujuga muutes töösuhted paindlikumaks, mille vajadusele on eelnevalt juhtinud tähelepanu mitmed teadlased, tuues põhjuseks konkurentsivõime säilitamise<sup>38</sup>. Samuti on leitud, et Euroopa majanduse suurimaks väljakutseks on piisav paindlikkus, et kasutada tekkivaid võimalusi ning ületada tekkivaid ohtusid.<sup>39</sup> Eelpool nimetatud asjaolu koos teataval määral pakutava kindlusega töötajale, sisustavadki nii Eestis kui ka Euroopas tööregulatsioonides kajastatud ja seal laialt rakendatava „flexicurity“ mõiste. Flexicurity't mõistetakse kui tasakaalu tööturu paindlikkuse<sup>40</sup> ning töötajate jaoks tööturuga seonduvate turvalisuse<sup>41</sup> riskide vahel.<sup>42</sup>

Flexicurity mudel, mida esmalt rakendati Taanis sotsiaaldemokraadist peaminister Poul Nyrup Rasmussen poolt 1990. aastal, on kombinatsioon Ameerika Ühendriikides kasutusel olevast lihtsast palkamise ning lahti laskmise<sup>43</sup> põhimõttest ning hüvedest töötutele. Tajumaks paindlikkust uue nurga alt, esindab flexicurity vahendeid, millega nii töötajad kui ka tööandjad saavad paremini kohanduda ülemaailmsetel turgudel valitseva ebakindlusega.<sup>44</sup> Euroopa Liit on välja töötanud flexicurity põhiprintsiibid, milleks on<sup>45</sup>:

- Paindlikud ja usaldusväärsed lepingulised kokkulepped

---

<sup>37</sup> Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri. lk 2

<sup>38</sup> Näiteks A. Giddens. Europe in the Global Age. Polity Press 2007. lk 21.

<sup>39</sup> Sapir, A. Globalisation and the reform of European Social models. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/31-globalisation-and-the-reform-of-european-social-models/#.URqiMKWTzw8> (10.04.2013)

<sup>40</sup> flexibility

<sup>41</sup> security

<sup>42</sup> Eurofound. Flexicurity –

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm> (08.04.2013)

<sup>43</sup> Hire and fire

<sup>44</sup> Eurofound. Flexicurity –

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm> (08.04.2013)

<sup>45</sup> European Commissioni. Employment, social affairs & inclusion.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en> (08.04.2013)

- Igakülgssed elukestva õppe strateegiad
- Tõhus ja aktiivne tööturupoliitika
- Kaasaegsed sotsiaalkindlustus süsteemid

Seejuures mõistetakse paindlikku tööõigust kui sellist, mis sätestab tööandja ja töötaja õigused selgelt ja arusaadavalt, võimaldab nii töötajal kui tööandjal kokku leppida tingimustes, mis on mõlema vajadustega kõige paremini sobivad ning ei sunni tööandjat läbi kõrgete töösuhte lõpetamisega kaasnevate kulude hoidma ettevõttes töökohti, mida antud majandussituatsioonis ei ole vaja.<sup>46</sup> Hetkel kehtiva töölepingu seaduse esimesel lugemisel selgitas eelnõud tutvustanud Maret Maripuu *flexicurity* põhimõtte rakendamisest töötajale, et töötaja värbamine ja ka vabastamine on lihtsam, aga olukorras, kui ta tööhõivest välja langeb, on talle kättesaadavad tulemuslikud tööturuteenused, mille abil on võimalik kiiresti uus töö leida. Kui inimene jääb töötuks, tagab töötuskindlustus talle piisava sissetuleku ajaks, mil ta otsib tööd.<sup>47</sup>

Flexicurity põhimõttest lähtuvalt on võrreldes eelnevaga kehtiv töölepingu seadus töötajat oluliselt vähemkaitsev ja seda eelkõige osas, mis puudutab töölepingu üles ütlemist tööandja poolt. Kui eelnevalt kehtinud töölepinguseaduse eesmärk oli töötajat kui nõrgemat töösuhte poolt kaitsta, siis nüüd lähtutakse põhimõttest, et pooled on võrdsed, väljaarvatud seadusest tulenevad erisused. Eelneva, töötajat rohkem kaitsnud, põhimõtte kasuks räägib asjaolu, et see annab töötajale suurema turvatunde ning võimaldab suurema kindlustundega töötajasse investeerida.<sup>48</sup> Samas ei pruugi tööandja nii lihtsalt uut töötajat võtta, sest sellega kaasnevad suured kulud juhul kui mingi hetk töötaja järele enam vajadust ei ole.<sup>49</sup>

Flexicurity põhimõttest on räägitud töölepingu seadusega seoses. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri ega muud seonduvad materjalid seda ei käsitle. Ometi on sellele põhinevad sätted üle võetud ka uude avaliku teenistuse seadusesse. Eelnevalt oli suurem kaitse nii eelmise töölepingu seaduse kui ka eelmise avaliku teenistuse seadusega seoses sellega, et olid nii pikemad etteteatamistähtajad kui ka suuremad hüvitised lepingu tööandjapoolse

<sup>46</sup> Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde. lk 2

<sup>47</sup> XI Riigikogu stenogrammid V köide 2008. Lk 391, Maret Maripuu sõnavõtt.

<sup>48</sup> Bassanini, A., The impact of labor market policies on productivity on OECD countries. OECD and University of Paris II. lk 6.

Arvutivõtguks kättesaadav: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/IPM-17-bassanini.pdf> (06.04.2013)

<sup>49</sup> Ibid

ülesütlemise korral. Tegelikult oli küll avalikus teenistuses suund väiksema sotsiaalse kaitse suunas juba enne esimest aprilli 2013, kui jõustus uus avaliku teenistuse seadus. Sätted, mis puudutasid koondamishüvitist ja koondamise puhul etteteatamist, jõustusid juba 16. Juulil 2012. Ametnikule oluliselt ebasoodsamaks muutus just koondamishüvitise osas. Kui eelnevalt oli kohustus maksta ametnikule hüvitiseks sõltuvalt tööstaažist kuni kümne kuu hüvitis<sup>50</sup>, siis alates nende sätete jõustumisega, on ametiasutusel kohustus tasuda hüvitiseks ühe kuu hüvitis<sup>51</sup>. Kuna paindliku töösuhte teiseks osaks on tagada peale töösuhte lõppemist piisavad sotsiaalsed garantiid, et oleks võimalik leida uus töökoht, elukvaliteedis olulisi järeleandmisi tegemata, siis on ilmne, et garantiid töötule ei ole sõltuvuses sellest, kas isik on eelnevalt olnud avalik teenistuja või töötaja. (Siinkohal jätab autor täpsemalt käsitlemata asjaolu, et seadusandja on taganenud töölepingu seaduse tutvustamisel lubatud üheks olulisemast lubatud paindliku töösuhte garandist - õigusest saada töötuskindlustushüvitist sõltumata lepingu lõpetamise põhjusest) Seega ei saa öelda, et *flexicurity* põhimõte on vaid tööõigusega seonduv mõiste. Võib kindlalt öelda, et vähemalt osaliselt on see sisse viidud ka avalikku teenistust käsitlevasse regulatsiooni.

Nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt peetakse oluliseks töötajate kaitset ja seda erinevatest aspektidest. Kogu töö- ja ametisuhte üheks olulisimaks osaks on kindlus, et selle jätkumine oleks kaitstud kellegi subjektiivse suva eest. Kuigi seda ei saa praktikas välistada, on suund ilmselgelt võetud selles suunas, et töötaja ja riigiteenistuja vajavad reguleeritud seadusandlikku kaitset töö- või teenistuste lõpetamisel. Euroopa sotsiaalharta, mille Eesti on ratifitseerinud<sup>52</sup> aastal 2000, artikkel 24 sätestab töötaja õiguse kaitsele töösuhte lõpetamise korral. See säte kohustab riiki tagama, et tulemusliku kaitse rakendamiseks töösuhte lõpetamise korral, kohustuvad lepingupooled tunnustama kõigi töötajate õigust sellele, et

---

<sup>50</sup> Avaliku teenistuse seadus. (RT I 1995, 16, 228.) § 131 lg 1 - Teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu makstakse ametnikule hüvitusena, kui ametnikul on avaliku teenistuse staaži:

- 1) alla kolme aasta – kahe kuu ametipalk;
- 2) 3–5 aastat – kolme kuu ametipalk;
- 3) 5–10 aastat – viie kuu ametipalk;
- 4) üle kümne aasta – kümne kuu ametipalk.

<sup>51</sup> Avaliku teenistuse seadus. (RT I, 06.07.2012, 1.) § 102 lg 1 - Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral makstakse ametnikule hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses.

<sup>52</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000, 15, 93

nende töösuhet ei lõpetata seadusliku aluseta, mis lähtub nende pädevusest või käitumisest või ettevõtte, asutuse või talituse tegevusest tulenevatest vajadustest.<sup>53</sup>

Nii nimetatud Euroopa sotsiaalharta kui ka mitmete muude rahvusvaheliste õigusnormide puhul tuleb käsitleda töö ja töötaja mõisteid selliselt, et see katab ka avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja mõisted. Osades õigusaktides on see ka välja öeldud, teistes tuleneb see eesmärgist lähtuvalt. Näiteks on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonis number 29, mis käsitleb sunniviisilise töö tegemist, öeldud et selles õigusaktis käsitletakse tööna igasugust tööd ja teenistust<sup>54</sup>.

Euroopa sotsiaalharta seletuskirjas on välja toodud artikli 24 selgitusteks, et see sisaldab endas kahte peamist eesmärki – õigust, et töösuhetest ei vabastata ilma kehtiva põhjuseta ning kohustust, et ebaõiglase töösuhte lõpetamise juhul saab töötaja õiglast kompensatsiooni või muud hüvitist.<sup>55</sup>

Euroopa sotsiaalharta alusel välja töötatud ja ministrite komitee poolt 26. märtsil 2008 vastu võetud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm toob välja, et eelpoolnimetatud Euroopa sotsiaalharta artikkel 24 alusel käsitletakse töölepingu lõpetamise veenvate põhjustena töötaja pädevuse või käitumisega seotud põhjuseid ja teatud majanduslikke põhjuseid ning samuti ka põhjuseid, mis on seotud „ettevõtte, asutuse või talituse tegevusest tulenevate vajadustega“.<sup>56</sup> Sarnane regulatsioon tuleneb ka 1982. aastal vastu võetud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni 158<sup>57</sup>, mis käsitleb töösuhte lõpetamist, artiklist 4<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03.05.1996 - RT II 2000, 15, 93

<sup>54</sup> Rahvusvahelise tööorganisatsioon nr 29. Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. Artikkel 2 lõige 1. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13120693> (07.04.2013)

<sup>55</sup> European Social Charter. Explanatory note.

Arvutivõrgus kättesaadav <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/163.htm> (07.03.2013)

<sup>56</sup> parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm. 26.03.2008

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta\\_aruannete\\_uus\\_vorm.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta_aruannete_uus_vorm.pdf) (07.04.2013)

<sup>57</sup> Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni nr 158 esimene artikkel sätestab, et see kehtib kõigis majandusvaldkondades ning kõigi tööga hõivatud isikute suhtes.

<sup>58</sup> The employment of a worker shall not be terminated unless there is a valid reason for such termination connected with the capacity or conduct of the worker or based on the operational requirements of the undertaking, establishment or service.



Eesti seadusandja on reguleerinud töölepingu ning avaliku teenistuse suhte lõpetamise kooskõlas eelpoolnimetatud rahvusvaheliste õigusaktidega. Käesoleva töö raames on oluliseks lepingu lõpetamise aluseks töölepingu seaduse §-s 89 toodud regulatsioon. Selle sätte esimese lõike kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui töösuhte jätkamine kokkulepitud tingimustel muutub võimatuks töömahu vähenemise või töö ümberkorraldamise tõttu või muul töö lõppemise juhul (koondamine).<sup>59</sup> See regulatsioon on sarnane eelnevalt kehtinud töölepingu seadusega, mille § 98 lõige 1 nägi ette tööandja õiguse lõpetada tööleping töömahu vähenemisel, tootmise või töö ümberkorraldamisel, varem töötanud töötaja tööle ennistamisel ja muudel juhtudel, mis tingivad töö lõppemise. Hiljuti kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduse § 116 lõike 1 kohaselt võis ametniku koondamise tõttu teenistusest vabastada ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohtade arvu vähendamisel, teenistuse ümberkorraldamisel või ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametniku teenistusse ennistamisel. Kehtivas avaliku teenistuse seaduses määrab teenistussuhte ülesütlemist § 90.

---

<sup>59</sup> Töölepingu seadus. (RT I 2009, 5, 35.) § 89 lg 1

## **2. TÖÖLEPINGU JA TEENISTUSSUHTE MAJANDUSLIKUL PÕHJUSEL LÕPETAMISE ALUSED**

### **2.1. Töö- ja teenistussuhte üles ütlemine seoses tööandja või ametiasutuse lõpetamise või muutmisega**

Käesoleva magistritöö eesmärgiks ei ole otseselt ettevõtte või ametiülesannete ülemineku käsitlemine, mistõttu jätab autor täpsemalt selle alused käsitlemata ning keskendub sellele osas, mis see võib tingida töölepingu või teenistussuhte ülesütlemise.

Kuna töölepingu tööandja pooleks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik, on ka töölepingu seadus toonud välja regulatsiooni mõlema tööandja liigi kohta eraldi.

Füüsiliste isikute vahel sõlmitud töölepingu kehtivust oluliselt mõjutavaks asjaoluks võib olla füüsilisest isikust tööandja surm. Töölepingu seaduse § 111 lg 1 sätestab, et füüsilisest isikust tööandja surma korral läheb tööleping üle tööandja pärijatele. Seega on tööandja surma korral töölepingust tulenevad õigused ja kohustused osaks pärandvarast. Küll aga näeb seadus ette erisuse tööandjapoolse töölepingu ülesütlemise võimaldamiseks sellisel juhul. Nimelt võib pärija nii tähtajalise kui ka tähtajatu töölepingu üles öelda, teatades sellest ette töölepingu seaduse tööandjapoolseid ülesütlemistähtaegasid<sup>60</sup> arvestades. See ei piira aga töölepingu ülesütlemist ka muudel alustel.<sup>61</sup> Seega võib lisaks pärandi avanemisest tulenevale põhjusele lepingu üles öelda ka teistel seaduses sätestatud alustel, ehk siis kas tööandja majanduslikel

---

<sup>60</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 97 lg 2 - Erakorralisest ülesütlemisest peab tööandja töötajale ette teatama, kui töötaja töösuhe tööandja juures on kestnud:

- 1) alla ühe tööaasta – vähemalt 15 kalendripäeva;
- 2) üks kuni viis tööaastat – vähemalt 30 kalendripäeva;
- 3) viis kuni kümme tööaastat – vähemalt 60 kalendripäeva;
- 4) kümme ja enam tööaastat – vähemalt 90 kalendripäeva.

<sup>61</sup> Töölepingu seadus § 111 lg 2 - Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul võib töötaja tähtajalise ja tähtajatu töölepingu üles öelda kahe nädala jooksul arvates ajast, millal ta sai töölepingu üleminekust teada või pidi teada saada, teatades sellest 30 kalendripäeva ette. Tööandja pärija võib tähtajalise ja tähtajatu töölepingu üles öelda kahe nädala jooksul arvates ajast, millal ta sai töölepingu üleminekust teada või pidi teada saada, järgides käesoleva seaduse § 97 lõikes 2 nimetatud etteteatamistähtaega. See ei piira töölepingu ülesütlemist muul alusel.

põhjustel või töötajast tulenevatel põhjustel. Selline erand tööandja pärijate, kes on uueks tööandjaks, poolseks ülesütlemiseks on kantud põhjusest, et olenemata sellest, et töölepingu ülemineku puhul pärijatele jäävad töölepingu tingimused samaks, on tööleping füüsilisest isikust tööandjaga suuresti tööandja nägu ning töölepingu üleminek pärijatele toob suure tõenäosusega kaasa kontseptsioonilisi muudatusi, mille tõttu on pooltele antud eelnõuga võimalus tööleping etteteatamisega ka üles öelda.<sup>62</sup> Ilmselt on sellise, füüsiliste isikute vahel sõlmitud, töölepingu töötaja väiksem kaitse töölepingu ülemineku puhul tingitud ka sellest, et seda ei saa päris võrrelda igapäevases majandus- ja kutsetegevuses tegutseva juriidilise isiku tegevusega töölepingutega seondult. Kuna töölepingu regulatsioonis olev töötajate kaitse saab olla ainult tööandja arvelt, on käesoleval juhul jäetud võimalus tööandjaks oleval füüsilisel isikul, kes ei ole ise lepingut sõlminud, see üles öelda, arvestades ka sellega, et selles suhtes ei pruugi tööandja olla alati tugevamal positsioonil olevaks. Seega on tööandja surma korral töölepingu üleminek ja jätkumine poolte enda vabatahtlik soov, mitte kohustus nagu juriidiliste isikute puhul.

Suurbritannias kehtiv *Employment Rights Act*<sup>63</sup> artikkel 136 lõige 5 punkt b, sätestab töölepingu lõppemise tööandja surmaga<sup>64</sup>. Artikkel 174 kohaselt on võimalik aga töölepingut jätkata, kuid selleks peab surnud tööandja esindaja tegema ise vastava tahteavalduse kaheksa nädala jooksul alates tööandja surmast.<sup>65</sup>

Vastupidiselt Suurbritannias kehtivale põhimõttele, jääb Soomes kehtiva *Työsopimuslaki*<sup>66</sup> seitsmenda peatüki § kaheksa kohaselt aga tööleping kehtima ka tööandja surma korral ning selle lõpetamiseks peavad pärijad tegema töötajale vastavasisulise tahteavalduse 14 päeva jooksul alates tööandja surmast<sup>67</sup>.

Surnud tööandja pärijad ei pruugi aga olla teadlikud pärandaja poolt sõlmitud töölepingutest. Arvestades pärijate jaoks võimalikku emotsionaalselt keerulist aega, on tõenäoline, et pärijate jaoks ei ole esmatähtis surmast teada saades tegelda pärandaja poolt sõlmitud töölepingutest

---

<sup>62</sup> Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri. lk 81

<sup>63</sup> Tööõiguse seadus

<sup>64</sup> *Employment Rights Act 1996* – section 136 5b

<sup>65</sup> *Employment Rights Act 1996* – section 147

<sup>66</sup> Töölepingu seadus

<sup>67</sup> *Työsopimuslaki* (26.1.2001/55). 7. Luku § 8

tulenevate kohustustega või nendest vabanemisega. Seega on mõistlik, et uuel tööandjal on õigus, mitte kohustus jätkata töölepingu täitmisega.

Eesti töölepinguseadus ega ka selle eelnõu seletuskiri ei sätesta otseselt, kas tööandja surmast põhjustatud töölepingu üles ütlemise korral tuleks rakendada koondamise korral töötaja kaitseks loodud instrumente. Kuna oma olemuselt on selline lepingu lõppemise alus sarnane töölepingu seaduse §-s 100 sätestatud tööandja tegevuse lõppemisega, siis tuleks osas, mis seadus ei sätesta eraldi regulatsiooni tööandja surma puhuks, kasutada analoogiat nimetatud aluseid reguleerivate sätetega. Kuigi töölepingu seaduse § 97 lõige 2 sätestab etteteatamistähtajad koondamise puhul, siis selle sätte suhtes on § 111 lõige 2, mis nagu juba öeldud, määratleb tööandja surma korral etteteatamise tähtjaks 30 kalendripäeva, erinormiks. Kuivõrd tegemist tööandjapoolse lepingu erakorralise ülesütlemisega, siis on küsimus, kas sellisel juhul peaks kohalduma ka §-i 100 lõikes 1 sätestatud koondamishüvitis? Kuna puudub erisäte, mis seda täiendavalt reguleeriks, siis analoogiat kasutades, tuleks asuda seisukohale, et lepingu ülesütlemise korral seoses tööandja surmaga on töötajal õigus koondamishüvitis ühe kuu keskmise töötasu ulatuses vastavalt töölepingu seaduse §-i 100 lõikele 1.

Kõik eelnev seoses füüsilisest isikust tööandja surmaga on aga ilmselgelt kohaldatav vaid juhul kui parandaja parandi vastu võtab. Põhjusel, et parandvaraks on parandaja vara, sealhulgas kõik õigused ja kohustused, mis ei ole lahutumatult parandajaga seotud<sup>68 69</sup>, on ka eelpoolkirjeldatud töölepingud osaks parandvarast, millest on võimalik loobuda ning sellisel juhul ei ole võimalik kohaldada töölepingu seadusest tulenevat töötaja nõudeõigust isikute suhtes, kes oleks olnud pärija, kuid loobus parandi vastuvõtmisest.

Tööandja surm võib aga olla ka otseselt töölepingu lõppemise aluseks. Automaatselt tööandja surmaga lõpeb füüsiliste isikute vahel sõlmitud tööleping juhul kui tööleping on sõlmitud oluliselt tööandja isikut arvestades.<sup>70</sup> Eelnevalt kehtinud töölepingu seadus täpsustas seda võimalust, lisades et tööandja surm ei lõpeta töölepingu kehtivust väljaarvatud kui töötaja oli

---

<sup>68</sup> Pärmissaadus RT I 2008, 7, 52 § 2 - Parand on parandaja vara. Parandiks ei ole parandaja õigused ja kohustused, mis seadusest tulenevalt või oma olemuselt on lahutamatult seotud parandaja isikuga.

<sup>69</sup> Ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 6 lg 1 sätestab, et Tsiviilõigused ja -kohustused võivad üle minna ühelt isikult teisele (õigusjärglus), kui need ei ole seadusest tulenevalt isikuga lahutamatult seotud.

<sup>70</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 111 lg 3 - Tööleping lõpeb füüsilisest isikust tööandja surmaga, kui tööleping on sõlmitud oluliselt tööandja isikut arvestades

tööle võetud tööandja isiklikuks teenindamiseks.<sup>71</sup> Kehtiva töölepingu seaduse tõlgendamisel tuleks lähtuda sellest, et kui tööandja surmaga jääb sisustamata töölepingu objekt, siis ei ole võimalik enam lepingut täita ning seega on leping tööandja surmaga lõppenud. Kuna tööleping lõpeb tööandja surmaga, siis sellisel juhul ei ole võimalik rääkida ka võimalikest hüvitistest kuna nõudeõiguse adressaat puudub. Kui pärimise korral on olemas pärija, kellelt on võimalik lepingu lõpetamise korral nõuda hüvitist, siis praegusel juhul ei ole õiguseid ega kohustusi, mida saaks arvestada pärandvara hulka, sest need lõppesid surma hetkega.

Praktikas oluliselt suurema mahu moodustavad aga töölepingud, mille tööandjaks on juriidilised isikud. Ilmselt ei saa ka avalikule teenistuja ametisuhte teiseks pooleks olla füüsiline isik vaid ainult riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus<sup>72</sup>. Juriidilise isiku puhul on võimalusi töölepingute üleminekuks ja sellega seonduvaid lepingu lõpetamise aluseid mitmeid. Töölepingu seaduse § 112 sätestab, et töölepingud lähevad muutumatul kujul üle ettevõtte omandajale vastavalt võlaõigusseadusele, kui ettevõtte jätkab sama või sarnast majandustegevust. Nõukogu direktiivi 2001/23/EÜ, mis käsitleb ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist, artikkel 1 b kohaselt on töölepingute ülemineku kontekstis üleminekuna käsitletav oma identiteeti säilitava majandusüksuse üleminek, mis tähendab ressursside organiseeritud koondamist, mille eesmärk on majandustegevuse põhi- ja kõrvaltegevusena.<sup>73</sup> Võlaõigusseaduse § 180 lõige 2 sätestab, et ettevõttesse kuuluvad ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad, õigused ja kohustused, muu hulgas ettevõttega seotud lepingud, mis vastavalt sama paragrahvi eelmisele lõikele, antakse ettevõtte ülemineku puhul üle<sup>74</sup>. Võlaõigusseaduse järgmise paragrahvi järgi ei peaks seda aga kohaldama kui

---

<sup>71</sup> Töölepingu seadus. (RT 1992, 15, 241) § 116 - Tööandja surm ei lõpeta töölepingu kehtivust, välja arvatud, kui töötaja oli tööle võetud tööandja isiklikuks teenindamiseks. Sel juhul lõpetavad töölepingu tööandja pärijad või tööandja asukoha (elukoha) järgne tööinspektor. Tööleping lõpetatakse tööandja surmapäevast arvates.

<sup>72</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 2 lg 1 - Käesolevat seadust kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning käesolevas seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele.

<sup>73</sup> Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ, 12. märts 2001. Ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32001L0023:ET:PDF>  
(18.04.2013)

<sup>74</sup> Võlaõigusseadus § 180. Ettevõtte üleminek

(1) Ettevõtte üleandja võib omandajaga sõlmitud lepinguga kohustuda andma omandajale üle ettevõtte. Ettevõtte võib omandajale üle minna ka seaduse alusel.

üleminek toimub juriidiliste isikute ühinemise, jagunemise, ümberkujundamise teel või kui see toimub sundtäitmisel või pankrotimenetluses<sup>75</sup>. Siinkohal on aga töölepingus sätestatud töötajat kaitsevad sätted prevaleerivaks ning vähemalt juriidiliste isikute ühinemise, jagunemise ning ümberkujundamise puhul see ei kehti töölepingutele. Euroopa Nõukogu direktiivi 2001/23/EÜ artikli 3 esimese punkti kohaselt lähevad töösuhtest tulenevad õigused ja kohustused, mis kehtisid ülemineku päeval, üle omandajale<sup>76</sup>. See põhimõte on üheselt sätestatud ka Eesti õiguses regulatsioonina võlaõigusseaduse §-i 182 lõikes 2, mille kohaselt ettevõttesse kuuluvate asjade ja õiguste üleminekul lähevad omandajale üle kõik üleandja ettevõttega seotud kohustused, muu hulgas töölepingutest tulenevad kohustused ettevõtte töötajate suhtes, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.<sup>77</sup>

Avaliku teenistuse seisukohalt on olukord sarnane. Avaliku teenistuse seaduse § 98 sätestab tingimused, millistel juhtudel võib ametniku teisele ametikohale üle viia<sup>78</sup>.

Suurbritannia riigisekretäri<sup>79</sup> 2006 aasta määruse<sup>80</sup> number 246 §-i 4 kohaselt ei saa tööandja üleminek toimuda selliselt, et see saaks kaasa tuua endaga üleandja poolega sõlmitud

---

(2) Ettevõttesse kuuluvad ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad, õigused ja kohustused, muu hulgas ettevõttega seotud lepingud.

<sup>75</sup> Võlaõigusseadus § 181 - Käesolevas jaos sätestatud ei kohaldata ettevõtte üleminekul juriidiliste isikute ühinemise, jagunemise või ümberkujundamise puhul, samuti kui ettevõtte üleminek toimub seaduse alusel, eelkõige sundtäitmisel või pankrotimenetluses

<sup>76</sup> Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ, 12. Märts 2001, ettevõtjate või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitstvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta.

Arvutist kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32001L0023:ET:PDF> (19.02.2013)

<sup>77</sup> Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487. § 182 lg 2

<sup>78</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 89 lg 1 - Ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale, kui:

- 1) ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele;
- 2) ametnik paigutatakse ümber vastavalt käesoleva seaduse § 90 lõikele 6;
- 3) ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta vastavalt käesoleva seaduse § 90 lõikele 7, § 92 lõikele 2, § 93 lõikele 3 või § 95 lõikele 2;
- 4) ametnik nõustub asumisega sama ametiasutuse teisele ametikohale;
- 5) ametnik nõustub asumisega ametikohale teises riigi ametiasutuses või teises sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses.

<sup>79</sup> Suurbritannias on riigisekretäri mõiste oluliselt erinev Eesti kontekstist. Seal tähendab riigisekretär iga oma portfelli omavat ministrit.

<sup>80</sup> Suurbritannias on riigisekretäril õigus välja anda seadusjõuga seadusandlikke akte, kui selleks on ette nähtud vastav volitusnorm.

töölepingute lõppemise<sup>81</sup>. Silmas tuleb pidada, et Suurbritannias, nagu ka rahvusvahelises õiguses, peetakse mõiste *employer* all silmas nii tööandjat kui ka ametiasutusi ning *employee* mõiste alla kuuluvad nii töötajad kui ka avalikud teenistujad. Kui avalike teenistujate osas on erinorm, siis on see õigusaktis eraldi väljatoodud<sup>82</sup>. Seega ka käesolevas töös, mis puudutab Suurbritannia või rahvusvahelise õiguse regulatsioone, tuleb käsitleda töötajate, töölepingute ja tööandjate kohta sätestatud kohalduvana ka avalike teenistujate, teenistussuhte ning ametiasutuste kohta kehtivaks, kui ei ole välja toodud vastupidist.

Nimetatud määruse number 246 paragrahv 7 aga toob välja, et töölepingu lõpetamise korral seoses tööandja muutumisega, tuleb eeldada lepingu lõpetamise õigusvastasust kui see on otseselt sellega seotud või kui see ei ole tingitud majanduslikest, tehnilistest või organisatoorsetest põhjustest.<sup>83</sup>

Sarnane regulatsioon tuleneb ka Soome *Työsopimuslaki* esimese peatüki §-st 10, mille kohaselt ettevõtte ülemineku korral lähevad kõik õigused ja kohustused ning nendega seotud hüvitised üle uuele omanikule.<sup>84</sup>

Seega võib üheselt asuda seisukohale, et tööandja muutumine ei too kaasa töölepingu lõppemist kui tööandjaks on juriidiline isik. Olukorrad, kus see töösuhte kehtivust võib muuta on pigem erandid. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ artikkel neli esimene lõige sätestab, et ettevõtja, ettevõtte või nende osa üleminek ei saa iseenesest olla vallandamise põhjuseks võõrandaja või omandaja poolt.<sup>85</sup> Tööandjale võib aga jääda õigus tööleping lõpetada kaudselt ettevõtte üleminekuga seoses, seda nimelt juhul, kui on vaja teha muudatusi majanduslikest, tehnilistest või organisatoorsetest põhjustest lähtuvalt.<sup>86</sup> Euroopa Kohus ning

---

<sup>81</sup> Statutory Instruments 2006 no. 246 terms and conditions of employment. The transfer of undertakings (protection of employment) regulations 2006. Article 4.

<sup>82</sup> Elukoige hõlmavad erinormid endas pensioni ja eripensioni käsitlevaid põhimõtteid

<sup>83</sup> Statutory instruments 2006 no. 246 terms and conditions of employment. The transfer of undertakings (protection of employment) regulations 2006. Article 4. Article 7

<sup>84</sup> Työsopimuslaki (26.1.2001/55). 7. Luku § 5

<sup>85</sup> Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ, 12. märts 2001. Ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32001L0023:ET:PDF> (15.04.2013)

<sup>86</sup> Tavits, G. Muudatused töölepinguliste suhete õiguslikus reguleerimises: kaitse otsinguil Euroopa Liidu abiga.. Juridica VIII/2004 lk 553.

Riigikohus on korduvalt võtnud seisukoha töölepingute ülesütlemise osas, seoses ettevõtte üleminekuga.

Vaatamata sellele, ei ole üldkohaldatavat „ülemineku“ definitsiooni antud, leides, et ülemineku hindamisel tuleb lähtuda konkreetse kaasuses faktilistest asjaoludest. Kohtu seisukoha järgi on töötajate õigused kaitstud, kui üle läheb stabiilne majandusüksus, mis säilitab oma identsuse, andes sellele väga laia tõlgenduse – üleminekuga on tegemist juhul, kui omandaja jätkab sama või sarnast äritegevust, sõltumata sellest, kas ta on võõrandaja vara üle võtnud.<sup>87</sup>

Näiteks Euroopa Kohus on oma otsuses asjas nr c-24/85, Jozef Maria Antonius Spijkers vs. Gebroeders Benedik Abattoir CV et Alfred Benedik en Zonen BV<sup>88</sup>, leidnud et ettevõtte ülemineku tõendamisel on määravaks asjaolu, kas ülevõetav majandusüksus säilitab oma identiteedi<sup>89</sup> ehk kas uus tööandja jätkab sama või sarnast töölepingu objektiks olevat tegevust. Sama põhimõtet on ka Riigikohus korduvalt jaganud ning täpsustanud ka, et kui terviklikku majandusüksust ei ole ettevõtjuse eripära tõttu võimalik tuvastada, võib majandusüksuseks olla töötajate üksus, millel on püsivad ühised ülesanded.<sup>90</sup> Kui aga on olukord, kus tööandja või selle üksus säilitab oma identiteedi ning tegutseb sarnaselt edasi, siis vastavalt töölepingu seaduse §-i 112 lõikele 3 ei ole see aluseks töölepingu ülesütlemiseks<sup>91</sup>. Oluline ei ole mitte vorm, mille alusel ja kuidas üleminek toimub. Kohtuotsuses tsiviilasjas number 3-2-1-40-03, on Riigikohus leidnud, et ka asjaolu, et ettevõtte kasutab ruume, milles töötajad töötavad, rendilepingu alusel, tingib töölepingute ülemineku ning tõdeb, et ettevõtte valduse üleminek on võrdsustatav ettevõtte alluvuse muutumisega<sup>92</sup>. Samas on Riigikohus leidnud tsiviilasja number 3-2-1-105-09 raames tehtud otsuses, et ettevõtte üleminekuks ei pruugi piisata asjade müügilepingust ja selle täitmisest, sest müügilepinguga ei ole praegusel juhul tõendatud hageja ettevõtte kui terviku kõnealune asjade ja õiguste olulises osas üleminek kostjale. Kolleegium leidis, et kuna ettevõtte ülemineku eelduseks on

---

<sup>87</sup> Muda, M. Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 5. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001. lk 72

<sup>88</sup> Nimetatud otsuses on küll aluseks võetud sel hetkel kehtinud direktiivile 77/187/EMÜ äriühingute, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õiguseid kaitsvate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta, kuid hiljem seda küsimust reguleerivas direktiivis 2001/23/EÜ, on see sarnaselt reguleeritud, seega on see seisukoht taandatav ka kehtivale regulatsioonile.

<sup>89</sup> Kohtuasi C-24/85: Jozef Maria Antonius Spijkers vs. Gebroeders Benedik Abattoir CV et Alfred Benedik en Zonen BV

<sup>90</sup> Riigikohtu otsus asjas nr 3-2-1-41-11. Punkt 15

<sup>91</sup> Töölepingu seadus § 112 lg 3 - Ettevõtte üleandjal ja omandajal on keelatud tööleping üles öelda ettevõtte ülemineku tõttu.

<sup>92</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-40-03 punkt 8



ettevõttesse kuuluvate asjade ja õiguste kogumi üleandmine, tuleb omandajale üle anda ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad ja õigused.<sup>93</sup>

Kaido Künnapas on leidnud Spijkersi kriteeriumitele tuginedes ning nimetatud Riigikohtu otsuses nr 3-2-1-105-09 öeldut arvestades, et ettevõtte ülemineku tuvastamisel tuleks kasutada kaheastmelist skeemi. Esimesel astmel tuleb hinnata, kas nn kriitiline mass ettevõtte varast on üle läinud, et majandusüksuse identiteeti saaks pidada säilinuks. Siin kujutab vara üleminek endast ettevõtte ülemineku eeldust. Hinnangu andmisel tuleks lähtuda Euroopa Kohtu poolt Spijkersi lahendis välja pakutud kriteeriumitest, mis kujutavad endast ettevõttele iseloomulikke näitajaid: kliendibaas, vara, töölepingud, sama või sarnase tegevuse jätkumine jne. Ainuüksi materiaalse vara (nt kinnisasja) üleminek ei kujuta endast aga ettevõtte üleminekut, sest ettevõtte ei ole pelgalt kogum asju, vaid toimimiseks võimeline ning õigusi ja kohustusi hõlmav majandusüksus. Teisel astmel on kohustuste, sealhulgas töölepingust tulenevate kohustuste üleandmine ettevõtte ülemineku tagajärjeks. Tegemist on ettevõtte üleminekule seadusest tulenevate tagajärgede kohaldamisega. Kui tuvastada, et kõiki asjaolusid hinnates on ettevõtte üleminek toimunud, siis peab üleandja kõik ettevõttega olemuslikult ja funktsionaalselt seotud kohustused (sh töölepingutest tulenevad kohustused) lülitama ettevõtte koosseisu, kui seadus seda nõuab. Siin avaldub ka direktiivi 2001/23/EÜ ning TLS § 112 eesmärk, milleks on tagada ka töölepingute jätkumine olukorras, kus muud õigused, kohustused ning lepingud on üle antud ning ettevõtte jätkab sama või sarnast tegevust.<sup>94</sup>

Riigikohus on korduvalt lähtunud ettevõtte ülemineku hindamisel nimetatud Spijkersi kriteeriumitest<sup>95</sup>, mille kohaselt tuleb ettevõtte ülemineku fakti tuvastamisel lähtuda järgmistest kriteeriumitest: 1) ettevõtte tüüp; 2) kinnisasja, tootmisvahendite ja muude materiaalsete vahendite üleminek; 3) immateriaalsete vahendite ja organisatsiooni ülevõtmine; 4) kliendi- ja hankijasuhete jätkuvus; 5) üleminekule eelneva ja sellele järgneva tegevuse sarnasus; 6) majandustegevuse jätkuvus, ja kui tegevus oli vahepeal katkenud, siis

<sup>93</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-105-09. Punkt 12

<sup>94</sup> Künnapas, K. Töötajate õigused maksejõuetu tööandja ettevõtte üleminekul: kas ebaõnnestunud harmoneerimine? Juridica 2011/II. Lk 118-128

<sup>95</sup> Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 18 March 1986. - Jozef Maria Antonius Spijkers v Gebroeders Benedik Abattoir CV et Alfred Benedik en Zonen BV. - Reference for a preliminary ruling: Hoge Raad - Netherlands. - Safeguarding of employees rights in the event of transfers of undertakings. - Case 24/85. Punkt 13.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0024:EN:HTML>

katkestuse aeg; 7) nn väheste vahenditega ettevõtete puhul on eriti oluline personali säilitamine; 8) ettevõtja omandaja varasem tegevus; 9) üleandja ja omandaja tegevuskoht, juhtorganite liikmete kattuvus.<sup>96</sup>

Tegemist on üksikute hinnatavate faktoritega, millest igast üksikust ei piisa, et käsitleda mingit olukorda ettevõtte üleminekuna. Ettevõtet saab lugeda ülelāinuks, kui Spijkers'i kriteeriumitest moodustub kooslus, mis võimaldab jätkata ettevõtte majandustegevust (või sellele sarnast) ilma olulise katkestuseta<sup>97</sup>.

Kui ettevõtte üleminek ei saa olla otseselt aluseks töölepingu lõpetamisele, siis nagu juba öeldud, ei tähenda see seda, et see tegelikult ei või see selleni viia. Töötajate kaitse seoses ettevõtte üleminekulga või ka ametiasutuse muutumisega, ei takista lõplikult töö- või teenistussuhte lõppemist kui selle tingivad majanduslikud, tehnilised või organisatsioonilised põhjused, mis toovad kaasa muudatuste vajaduse tööjõus.

Ajas on nii õiguskord kui ka õiguspraktika muutunud. 2000. Aastal on Riigikohus tsiviilasjas number 3-2-1-7-00, asunud seisukohale, et kui kohus leiab, et ettevõtte omaniku muutumine ei lõpeta töölepingut leides, et kaubamārgi omastamise ja sama tegevuse jätkamisega sai uus omanik eelmise õigusjärglaseks õiguste ja kohustustega töölepingulistes suhetes, peab selline seisukoht arvestama tollel ajal kehtinud põhimõttega, mille kohaselt lähevad kohustused üle ettevõtte asjade ja õiguste omandi või valduse tervikuna üleminekul.<sup>98</sup> Selline seisukoht tugines eelnevalt kehtinud äriseadustiku §-i 5 lõikele 2, mille kohaselt sai ettevõtte üleminekulga käsitleda olukorda, kus kõik ettevõtte õigused ja kohustused vahetasid omanikku<sup>99</sup>. Uue töölepingu seaduse vastuvõtmisega tunnistati see äriseadustiku säte kehtetuks ning jäi vaid üldine võlaõigusseaduse üheksanda peatūki neljanda jao regulatsioon<sup>100</sup> koos tsiviilseadustiku üldosa seaduse üldpõhimõtetega. Selline olukord on töötaja seisukohast ilmselgelt soodsam, sest eelnevalt kehtinud regulatsiooni korral oli eelnevalt soovi korral lihtne āra näidata ülemineku kokkuleppes osade õiguste või kohustuste

<sup>96</sup>Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-105-09. Punkt 12

<sup>97</sup> Trisberg, K-E. Edasimūgiõiguse lõppemine ei välista ettevõtte üleminekut.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.tarkgruntesutkiene.com/est/uudised/publikatsioonid-ja-tehtud-tood/artikkel-edasimuugioiguse-loppemine-ei-valista-ettevotte-uleminekut> (08.04.2013)

<sup>98</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-00. Osa IV

<sup>99</sup> Äriseadustik. RT I 1995, 26, 355. - § 5 lg 2 - Ettevõtte või selle osa omandi või valduse üleminekul lähevad omandajale üle kõik ettevõtte või selle osaga seotud õigused ja kohustused, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

<sup>100</sup> Võlaõigusseaduse 9. Peatūkk (nõuete ja kohustuste üleminek) 4. Jagu (ettevõtte üleminek)

mitteüleminemist, jättes sellisel juhul uuele omanikule võimaluse töötajad koondada. Uuem õiguskord seoses üleminekutega on leidnud käsitlest Tartu ringkonnakohtu tsiviilasjas number 2-07-16484. Selles 2008. aasta otsuses on ringkonnakohus jõudnud seisukohale, et olukorras, kus ettevõtte ülemineku korral vana tööandja lõpetab lepingud ning uus tööandja sõlmib uued lepingud, tuleb ka seda käsitleda töösuhete üleminekuna.<sup>101</sup> Töösuhete ülemineku regulatsiooni eesmärgist lähtuvalt ei saaks ka muud võimalust olla, sest ilmselgelt on töölepingu ülemineku korral töötaja õigused kaitstud suuremal määral tulenevalt sellest, et uue lepingu sõlmimisel on võimalik leppida kokku töötajale ebasoodsamates tingimustes, mida ei ole võimalik teha ülemineku korral. Samuti katkeb ka sellega formaalselt pidev töösuhe, mis on tööandjapoolse lepingu ülesütlemise korral etteteatamistähtaja aluseks ning võib olla asjassepuutuv ka motivatsioonipaketi osana. Igal juhul on töölepingu katkestamisega töösuhte viimine uude ettevõttesse töötajale ebasoodsam.

Haldusasjas number 3-07-1524 on aga kohus 2007. aastal tehtud otsuses leidnud, et asjaolust, et tööandja värbas endale pankrotistunud äriühingust oskustöölisi, ei saa teha järeldust ettevõtte ülemineku kohta vaid on loogiline, et ettevõtte otsib endale võimalusel juba konkreetseks tööks vastavate teadmiste ja kogemustega töötajaid selle asemel et hakata neid ise koolitama. Kui tekib vaba tööjõud ja teiselt poolelt vajadus tööjõu järele, siis ei ole töötajate töölevõtmises midagi ebaharilikku, eriti arvestades asjaolu, et nii pankrotistunud kui ka uue tööandja tegevus seisnes samade toodete tootmises ning paigaldamises.<sup>102</sup> Selles otsuses, mis on küll maakohtu oma, on väljendatud seisukoht, mida võib pidada ülemineku sätetega kooskõlas olevaks – et tööandjal on õigus sõlmida töölepinguid ilma, et peaks kartma mingite temast sõltumatute kohustuste kaasnemisega, mis võib juhtuda ettevõtte ülemineku korral. Sellisel juhul võiks ülemineku sätete kohaldamisest rääkida mingite täiendavate asjaolude korral, kui vabal tööturul sõlmitavatele töölepingutele peaks lisanduma veel mingeid ühendavaid tegureid eelneva tööandjaga (seadmed, ruumid, lepingud või lepingupartnerid vms<sup>103</sup>). Kindlasti ei saa aga nõustuda kohtu seisukohaga selles osas, et olukorras, kus võetakse tööle samad töötajad, toodetakse samu tooteid ning ka tarnelepingud on sõlmitud samade lepingupartneritega, ei ole tegemist piisava osaga ettevõttest, mis üle läheb, et olukorda saaks käsitleda töölepingutega seonduvalt ettevõtte üleminekuna.

---

<sup>101</sup> Tartu ringkonnakohtu otsus tsiviilasjas nr 2-07-16484. Punkt 7

<sup>102</sup> Tallinna halduskohtu otsus asjas nr 3-07-1524. Punkt 8

<sup>103</sup> Vt eelnevalt käsitletud Spijkersi kriteeriume

Ettevõtte ülemineku korral on ilmselgelt tavalisest suurem tõenäosus töö ümberkorraldamiseks ning seega ka sellega kaasneva võimaliku aluse tekkimiseks koondamissituatsioonile. See tähendab eelkõige olukorda, kus üleminekust tingituna ei ole võimalik jätkata töö andmist töölepingus kokkulepitud tingimustel.<sup>104</sup> See saab aga toimuda juba tuginedes töölepingu seaduse §-le 89<sup>105</sup>, mis leiab täpsemat käsitlust käesoleva töö järgmises peatükis.

Olukorras, kus uus tööandja soovib ettevõtte ülemineku korral töösuhte jätkamist, võib aga tekkida töötajal soov mitte töötada uue tööandja juures. Kuigi otseselt seadus ega ka direktiiv seda ei reguleeri, tuleb tõlgendada lepinguvabadust selliselt, et igal inimesel on õigus vabalt valida, kellega ta lepingulises suhtes on. See laieneb ilmselgelt ka töölepingutele. Kuigi otseselt kehtiv ega ka eelnevad tööõigust puudutavad õigusaktid seda ei ole reguleerinud, tuleb otsene garantii sellele juba Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-i 29 lõikest 2, mille kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Samuti sätestab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 23 lõige üks, et igal inimesel on õigus töötada ja vabalt valida elukutset, õigus õiglasele ja rahuldavatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse vastu.<sup>106</sup> Põhiseaduse kommentaarides on eelpoolnimetatud paragrahvi sisustamisel leitud, et ettevõtlusvabadus ning tegevusala ja elukutse vaba valiku õigus on sellisel juhul sarnase kaitsealaga. Kaitstud on nii positiivne vaba valik kui ka negatiivne valik – kedagi ei tohi sundida mingil kindlal tegevusalal, elukutsel või töökohal töötama.<sup>107</sup> Seega oleks olukord, kus töötajal puuduks õigus keelduda uue tööandja juures töötamast, otseselt vastuolus põhiseadusega.

Eesti õiguses on õigus keelduda uue tööandja juures töötamast, leitav vaid õigusraamistikust tõlgendamisel. Oluliselt täpsemalt fikseerib selle õiguse Soome Työsopimuslaki seitsmenda peatüki viies paragrahv, mille kohaselt on tööandja ülemineku korral töötajal leping enne

---

<sup>104</sup> Tavits, G. Muudatused töölepinguliste suhete õiguslikus reguleerimises: kaitse otsinguil Euroopa Liidu abiga. *Juridica* VIII/2004 lk 554.

<sup>105</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 89 Töölepingu erakorraline ülesütlemine tööandja poolt majanduslike põhjustel.

<sup>106</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon

Arvutis kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/12958> (03.04.2013)

<sup>107</sup> Truuväl, E-J., Aaviksoo, B., jt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud trükk. Kirjastus Juura, 2008. Tallinn. lk 313.

seaduses sätestatud tähtaega üles öelda, kui ta sai sellest teada vähem kui üks kuu enne lepingute üleminekut uuele tööandjale.<sup>108</sup>

Avalikus sektoris võib samuti tekkida olukord, kus asutuste struktuursete muudatuste käigus tekib vajadus ametnikke kas asutuse sees või asutuste vahel teise kohta ametisse paigutada. Siinkohal ei saa ametnik tugineda samadele alustele, mis töötaja, sest vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lõikele 2 on riik iseseisev juriidiline isik, samuti on selleks ka kohaliku omavalitsuse üksus. Seega ei saaks erinevate riigiasutuste vahel üleviimise korral väita, et ametisuhte teine pool on muutunud. Sellest tulenevalt, olukorras kus tekib vajadus ametnik viia ühest ametiasutusest teise, ei ole tal samale alusele õigus tugineda selle vältimiseks, sest kõigis riigiasutustes ametis olemise korral on ametnik õiguslikus suhtes riigi kui juriidilise isikuga, mitte konkreetse ametiasutusega. Sellise olukorra hoiab aga osaliselt ära ka avaliku teenistuse seaduse § 98 lõige 3, mille kohaselt võib ametniku üle viia teisele ametikohale üldjuhul vaid ametniku eelneva nõusoleku korral. Nõusolek on aga vajalik ainult juhul, kui muutub ametikoha asukoht. Kuigi ametisuhte näol on tegemist haldusorgani poolt antud haldusaktile tugineva suhtega, ei saa sellist üleviimist läbi viia ainult ühepoolsetl vaid see on haldusakt, mis saab kehtida vaid juhul, kui ametniku ametisuhet puudutava haldusakti aluseks on ametniku enda kirjalik nõusolek. Ka eelnevalt kehtinud avaliku teenistuse seaduse §-i 47 kohaselt pidi oluliste muudatuste korral üleminekule eelnema ametniku kirjalik nõusolek<sup>109</sup>. Vastavalt avaliku teenistuse seaduse §-le 98 lõige 1 punktile 1, on õigus ametnik üle viia tähtajatult teisele ametikohale, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. See säte ei eelda täiendavat ametniku nõusolekut. Seda kitsendab aga sama paragrahvi lõige kolm, mille kohaselt eeldab see ametniku nõusolekut, kui muutub ametikoha asukoht. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tuleks lähtuda põhimõttest, et kui ametikoha asukoha muutus jääb sama omavalituse piiridesse, siis ei ole vajalik ametniku nõusolek üleviimise jaoks ning sellisel juhul ei ole võimalik nõuda ka koondamist<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Työsopimuslaki (26.1.2001/55). 7. Luku § 5

<sup>109</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228)- § 47. Ametniku üleviimine ja talle ametikohaväliste ülesannete andmine. Ametniku teisele ametikohale üleviimine, samuti talle ametikohaväliste ülesannete andmine on lubatud ainult ametniku kirjalikul nõusolekul, välja arvatud käesoleva seaduse §-des 60, 61 ja 64 sätestatud juhtudel. Ametniku teise paikkonda üleviimine on lubatud ainult ametniku kirjalikul nõusolekul, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 61 sätestatud juhul.

<sup>110</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. lk 61

Kui aga ametikoha asukoht jääb samaks kui eelnev asukoht, siis on seadusandja näinud ette ametiasutuse diskretsiooniõiguse ning sellisel juhul ei pea üleviimisele eelnema teenistuja nõusolek. Seda millisel juhul tuleb ametikoha üleviimise puhul eeldada ametniku nõusolekut, peab vaatamata eelnõu seletuskirjas välja toodud seisukohale, sisustama kohtupraktika. Ei saa nõus olla seisukohaga, kus ainsaks asukoha piiriks on kohaliku omavalitsuse piir. Eesti haldusterritoriaalne jaotus on kujunenud selliselt, et on omavalitsusi, mille kaugemad punktid jäävad üksteisest mõne kilomeetri kaugusele kui ka selliseid, mille kaugeimad kohad on üksteisest ligi poolesaja kilomeetri kaugusel ning arvestades hetke suundasid halduskorralduse muutmisel, suurenevad lähiaastatel omavalitsused oluliselt. Seega, arvestades et avaliku teenistuse seadust on eesmärgipäraselt püütud lähendada tööõiguse regulatsioonile, oleks mõistlik loobuda teatud osas ametiasutuse ühepoolsest reguleerimise õigusest. Samuti on avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjast tulenevalt üleviimise piirangu eesmärgiks, et üleviimisega ei halveneks isiku positsioon teenistussuhte olulisi tingimusi arvestades.<sup>111</sup> Seda arvestades võiks üleviimise reguleerida selliselt, et piiritledes asukohta omavalitsuspiiridega, jääks siiski sisse ametiasutusele kohustus igakordsel üleviimisel kuulata ära ametniku seisukoht ning tekiks diskretsiooniõigus arvestamiseks ka võimalust, et ametniku põhjendatud huvist lähtuvalt, ei ole võimalik ametnikku üle viia vaid tekiks koondamissituatsioon. Kuna avaliku teenistuse seadus lähtub haldusõiguse printsiipidest, siis ei ole võimalik praegusel juhul ametniku seisukohta arvestada ega ka ametiasutuse soovi korral ametnikku koondada, kui asukoht ei muutu või ei muutu omavalitsuse piirideüleselt, kui lähtuda eelnõu seletuskirjas väljatoodud seisukohast.

Euroopa Kohus on sisustanud töötaja õiguse mitte nõustuda töösuhtest tulenevate õiguste ja kohustuste üleviimisega oma otsuses asjas Grigorios Katsikas v Angelos Konstantinidis and Uwe Skreb and Günter Schroll v PCO Stauereibetrieb Paetz & Co. Nachfolger GmbH. Selles otsuses leiab kohus, et direktiivi<sup>112</sup> artikli 3 lõige 1 ei välista töötaja õigust lükata töösuhte üleminek tagasi ning seega mitte kasutada direktiiviga töötaja huvide tagamiseks loodud kaitset<sup>113</sup>. Oma otsuse punktis nr 34, asjas Albert Merckx and Patrick Neuhuys vs Ford

---

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Siinjuures on mõeldud eelnevalt kehtinud direktiivi 77/187 (laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses), mille vastav regulatsioon on aga sisult sarnane kehtivale direktiivile 2001/23/EÜ

<sup>113</sup> Grigorios Katsikas v Angelos Konstantinidis and Uwe Skreb and Günter Schroll v PCO Stauereibetrieb Paetz & Co. Nachfolger GmbH. Äärenumber 33 - It follows that Article 3(1) of the directive does not preclude an employee

Motors Company Belgium SA, leidis Euroopa Kohus, et kuigi direktiiv võimaldab töötajal jääda ettevõtte ülemineku korral tööle samadel tingimustel, mis olid kokkulepitud algse tööandjaga, ei saa seda käsitleda kui töötaja kohustust jääda töösuhtesse uue tööandjaga. Selline kohustus seaks ohtu töötaja põhiõiguse valida tööandjat ning mitte töötada tööandja juures, keda ta ise ei ole valinud.<sup>114</sup>

Selle otsuse punktis 35 leidis kohus, et küsimuses, kui töötaja ei soovi töösuhte jätkamist uue tööandjaga, peaks liikmesriik määratlema, mis sellisel juhul saab töösuhtest ning töölepingust. Liikmesriik võib sätestada, et sellisel juhul lõppeb leping kas töötaja- või tööandjapoolselt. Samuti võib sätestada, et sellisel juhul kannab töölepingu eest hoolt ja vastutust algne töölepingu pool<sup>115</sup>.

Nagu juba öeldud, puudub Eestis regulatsioon juhuks kui töötaja ei soovi töölepingu jätkamist tööandja muutumise korral ning käesoleva seisuga ei ole vastav küsimus leidnud käsitlust ka kohtus ja töövaidluskomisjonis. Kui aga selline olukord peaks tekkima, on kohtu sisustada lahendusvõimalused sellele. Võimalused sellisel juhul on käsitleda töötaja keeldumist temapoolse lepingu ülesütlemise soovina, tööandjapoolse lepingurikkumisena või lepingutingimuste muutmisena, mis oleks aluseks koondamissituatsioonile. Ilmselt on keeruline käsitleda lepingurikkumisena olukorda, kus üks pool muutub, kui selleks on ette nähtud seadusest tulenevad alused. Sellisel juhul on teise poole kaitseks muud instrumendid kui lepingurikkumisest tulenevad võimalikud santsioonid. Ühe poole muutus võib sellest

---

from deciding to object to the transfer of his contract of employment or employment relationship and hence deciding not to take advantage of the protection afforded him by the directive.

<sup>114</sup> Albert Merckx and Patrick Neuhuys vs Ford Motors Company Belgium SA. Äärenumber 34 - Directive allows the employee to remain in the employ of his new employer on the same conditions as were agreed with the transferor, it cannot be interpreted as obliging the employee to continue his employment relationship with the transferee. Such an obligation would jeopardize the fundamental rights of the employee, who must be free to choose his employer and cannot be obliged to work for an employer whom he has not freely chosen.

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0171:EN:HTML> (04.04.2013)

<sup>115</sup> Albert Merckx and Patrick Neuhuys vs Ford Motors Company Belgium SA. Äärenumber 35 - It follows that, in the event of the employee deciding of his own accord not to continue with the contract of employment or employment relationship with the transferee, it is for the Member States to determine what the fate of the contract of employment or employment relationship should be. The Member States may provide, in particular, that in such a case the contract of employment or employment relationship must be regarded as terminated either by the employee or by the employer. They may also provide that the contract or employment relationship should be maintained with the transferor (judgment in *Katsikas and Others*, cited above, paragraphs 35 and 36).

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0171:EN:HTML> (04.04.2013)

tuleneva lepingu lõppemise korral tingida küll teatud juhul otsese varalise kahju hüvitamise või saamatajäänud tulu nõude, kuid selle käsitlemine lepingurikkumisena oleks ilmselt lepinguvabadust ja ka ettevõtlusvabadust liigselt piirav.

Kas aga tööandja muutumisega lepingu jätkumisest keeldumise näol on tegemist töötajapoolse ülesütlemisega? Kuigi direktiiv<sup>116</sup> seda otseselt ei keela, viiks selline käsitus olukorrani, kus töösuhte üleminek viib töölepingu lõppemiseni, kaitsmata seejuures töötaja õiguseid, sest töötajapoolse ülesütlemise puhul on töötaja õigused kõige vähem kaitstud. Olukord, kus töötaja peaks uue tööandja juures töötama, on küll välistatud sellega, et ettevõtte ülemineku korral peab vastavalt töölepingu seaduse § 113 lõikele üks, tööandja teatama töötajatele vähemalt üks kuu enne ettevõtte üleminekut selle toimumisest<sup>117</sup>. Nimetatud säte on otseselt üle võetud direktiivi artikkel 7, punktist 6. Vaatamata sellele ei saa tekkida ettevõtte üleminekuga olukord, kus töötajal on kohustus omal soovil leping lõpetada tööandjast tulenevatel alustel. See oleks ilmselgelt vastuolus töölepingu seaduse aluseks oleva põhimõttega, mille kohaselt tuleks töötajat kui tööturul üldjuhul nõrgemal positsioonil olevat poolt kaitsta ning töölepingu seadusest kõrvalekaldumine töötajat kahjuks, on õigusvastane<sup>118</sup>. Sarnaselt tuleks tõlgendada ka asjaolu, et osas mida seadus otsesõnu ei reguleeri, tuleks vajaduse tekkimisel siiski tõlgendada töötajale soodsamas suunas. Seega ei tuleks käsitleda töötaja mittenõustumist töösuhte üleminekuga uuele tööandjale, kui temapoolset ülesütlemissoovi, sest see ei kaitse töötajat ülemineku korral. Selle põhimõtte kohaldamise korral puuduks töötaja kaitsmise eesmärgil läbi töölepingu kehtivuse säilimise tööandja ülemineku korral sisu, seega ei saa seda kohaldada.

---

<sup>116</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ

<sup>117</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 113. Informeerimine ja konsulteerimine ettevõtte üleminekul

(1) Ettevõtte üleandja ja omandaja esitavad kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis usaldusisikule või nende puudumisel töötajatele aegsasti, kuid hiljemalt üks kuu enne ettevõtte üleminekut teatise, mis sisaldab vähemalt järgmisi andmeid:

- 1) kavandatav ettevõtte ülemineku kuupäev;
- 2) ettevõtte ülemineku põhjused;
- 3) ettevõtte ülemineku õiguslikud, majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed töötajatele;
- 4) töötajate suhtes kavandatavad meetmed.

<sup>118</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 2 - Käesolevas seaduses ja võlaõigusseaduses lepingupoolte õiguste ja kohustuste ning vastutuse kohta sätestatust töötaja kahjuks kõrvalekalduv kokkulepe on tühine, välja arvatud, kui töötaja kahjuks kõrvalekalduva kokkuleppe võimalus on käesolevas seaduses ette nähtud.



Töölepingu oluliseks tingimuseks on aga ilmselgelt ka asjaolu, et leping on sõlmitud konkreetsete poolte vahel, seda isegi juhul kui kõik muud tingimused jäävad samaks või muutuvad ka töötajale soodsamaks. Seega tuleks käsitleda tööandja muutumist kui lepingu muutmist, mis saab vastavalt töölepingu seaduse § 12 kohaselt toimuda ainult poolte kokkuleppel. Ei ole aga mõistlik eeldada, et ettevõtte üleminek saaks sõltuda töötajate nõusolekust sellele. Ilmselgelt prevaleerivad tööandja kui isiku ja hulga töötajate õigused kogumina üksiku võimaliku töötaja soovi ees. Seega ei saa käsitleda tööandja muutumist kui lepingu muudatust, mis saaks kuidagi olla sõltuvuses töötajast. Kui aga selline muudatus vajadus tehakse, siis kõige sarnasem olukord seaduses reguleeritule on töölepingu seaduse §-s 89 sätestatud töölepingu ülesütlemine majanduslikel põhjustel. See säte kohaldub otseselt töömahu vähenemise, ümberkorraldamise tõttu või muul töö lõppemise juhul ning tööandja muutumine ei ole otseselt ükski neist juhtudest ning otseselt selle alusel ei saa ka tööandja ülemineku korral lepingut lõpetada. Kõige lähedasem olukord, mille analoogiat aga kasutada, on töö ümberkorraldus. Tööandja vahetumine on omamoodi töö ümberkorraldus töölepingu kontekstis. Küll mitte sisulises mõttes, mis on algselt sätte sisuks, sest sisuliselt võib olla töötajal siiski võimalik lepingu alusel kokkulepitud tingimustel edasi töötada, kuid tööandja muutumine selle käigus on väga lähedane olukord töö ümberkorraldamisele seaduse mõttes. Olemuselt on tööandja muutumine ja selle muutumise vajadus seotud otseselt ka tööandja majandusliku olukorraga. Vastavalt töölepingu seaduse eelnõu seletuskirjale, on tulenevalt töötaja huvist töökoha säilitamisel, ülesütlemise peamiseks töötajat puudutavaks funktsiooniks kaitse töölepingu ebaseadusliku lõppemise vastu.<sup>119</sup> Seda õigust kohandades vastupidisele olukorrale, saaks sellest tuletatav õigus olla ka töötaja kaitse ebaseadusliku lepingu jätkamise vastu. Tekkinud õigusnormide kollisioonist<sup>120</sup> tulenevalt ei saa rääkida küll päris õigusvastaselt jätkuvast lepingust, kuid kindlasti on tegemist töötajast mittesõltuva töö vormilise ümberkorraldusega, sest lepingulise suhte pooleks ei oleks enam algselt lepingu sõlminud isikud. Tööandja muutumise korral, on tööandjal siiski valikuvõimalus, kas jätkata samadel tingimustel või viia läbi ettevõtte ümberstruktureerimine. Töötajal kaasarääkimise õigus puudub ning nagu eelnevalt sai tõdetud, ei peaks tal seda ka olema. Seega tuleks rakendada töötajale soodsat võimalust töölepingu lõppemiseks. Nagu eelnevalt juba kirjeldatud, on tegemist sarnase olukorraga töö ümberkorraldamisele, seega tuleks rakendada töölepingu seaduse §-s 89 sätestatud erakorralist töölepingu ülesütlemist tööandja poolt

---

<sup>119</sup> Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 63

<sup>120</sup> Õigusnormide kollisiooni sisuks on VÕS § 13 lg-st 1 ja TLS §-st 12 tuleneva lepingu muutmise kokkuleppe pörkumine TLS §-ga 12, mis võimaldab siiski juriidilisest isikust tööandja ülemineku.

majanduslikel tingimustel ning vastavat protseduuri, erisustega mille tingib otseselt asjaolu, et leping lõpetatakse töötaja sooviga mitte olla lepinguliselt seotud uue tööandjaga. Näiteks ei peaks kindlasti pakkuma töötajale töölepingu seaduse § 89 lõikest 3 tulenevat kohustust pakkuda töötajale teist tööd, sest see ei oleks põhjendatud, kui lepingu lõpetamise asjaolu tingib soov mitte olla lepingulises suhtes uue tööandjaga. Kui töötaja oleks nõus olema sama tööandja juures tööl teisel töökohal, kaoks ära alus töölepingu ülesütlemiseks tööandja muutumisest tulenevalt, seega oleks uue koha pakkumine töötajale sisutühi.

Nagu öeldud, ei ole teatud juhtudel avalikul teenistujal vastupidiselt töötajale, õigust olla vastu tema teisele ametikohale üleviimisele, siis töö ümberkorraldamise korral, kus muutub ametikoha asukoht või on tekkinud vajadus muuta ametniku ametijuhendit, on nõusolek kohustuslik. Seega tuleb ka ametniku puhul hinnata olukorda, kui ametnik ei ole nõus muudatustega. Kuna seadusandja on otsesõnu seadnud muudatuste eelduseks ametniku nõusoleku, siis on ilmne, et nõusoleku puudumise korral ei ole võimalik muudatusi ellu viia. Sarnaselt töötajale kohalduva regulatsiooniga, tuleb nõustuda avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas toodud mõttega, et kui ametnik ei ole nõus ametikoha üleminekuga, siis tuleb ametnik koondada. Kui töölepingu seaduses on antud alused koondamissituatsioonile, siis avaliku teenistuse seadus annab lisaks ametnikule õiguse ka ise nõuda koondamist, seda juhul, kui muudetakse ametijuhendit ja ametnik ei ole selleks nõusolekut andnud, kuigi vastavalt seadusele oli nõusolek nõutav. Ametniku nõusolekut on vastavalt avaliku teenistuse seaduse §-i 52 lõike 3 kohaselt ametijuhendi muutmiseks vaja kui muutuvad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded, muutuvad teenistusülesanded, muudetakse töötaja korraldust, suurendatakse oluliselt teenistusülesannete mahtu või väheneb põhipalk<sup>121</sup>. Ametikoha üleviimise korral need ametijuhendi tingimused ei pruugi muutuda. Olukorras, kus ametiasutus likvideeritakse või ametikoht kaotatakse ametiasutuse koosseisus, on koondamise aluseks avaliku teenistuse seadus §-i 90 lõike 1 punktid 1 ja 2, mis määratlevad koondamise just sellistes situatsioonides. Need punktid aga ei välista ametiasutuse likvideerimisega seonduvat üleviimist, kui see on kooskõlas seadusega.

---

<sup>121</sup> Avaliku teenistuse seadus. (RT I, 06.07.2012, 1) § 52 lg 3

## **2.2.Töö- või teenistussuhte ülesõtlemine seoses pankrotimenetlusega, töömahu vähenemise ning töö ümberkorraldusega**

Pankrotiga seondult on erinevus töösuhte ja teenistussuhte ülesõtmisega väga selge. Nimelt avalikku teenistajat ei ole kuidagi võimalik pankrotiga seoses koondada. Pankrotiseaduse § 8 lõike 2 kohaselt võib pankrotivõlgnikuks olla iga füüsiline ja juriidiline isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Pankrotivõlgnikuks ei või olla riik ega kohalik omavalitsusüksus<sup>122</sup>. Kuigi seadus välistab nii riigiasutuse kui ka kohaliku omavalitsuse pankroti, ei ole seadusandja näinud ette käitumist olukorras, kus on tekkinud pankrotiolukord kohaliku omavalitsuse üksuses, kuid saneerimiseks vajalikud tingimused ei ole täidetud. Sellele vaatamata aga ei ole tõenäoline, et mingilgi tingimusel saaks rääkida kohaliku omavalitsuse pankrotist, seega ilmselt ei tõusetu ka tulevikus, vähemalt praegusega sarnastel põhimõtetel püsiva regulatsiooni korral, küsimus ametniku vabastamisest pankrotiga seondult.

Erasektoris ei ole pankrotiolukorraga seondult töölepingu lõpetamine haruldane. 2012 aastal kuulutati Eestis välja 506 maksejõuetust<sup>123</sup>, millest enamusel juhul puudutas iga üksik pankrot küll keskmiselt kuni nelja inimest, kuid kokku puudutas pankrotimenetlusega seondult töölepingu lõpetamine 1 633 töötajat<sup>124</sup>. Töölepingu seaduse § 89 lõige 2 punkt 2 annab tööandjale õiguse tööleping lõpetada tööandja pankroti väljakuulutamisel või pankrotimenetluse lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu.<sup>125</sup> Raugemine on pankrotiseaduse kohaselt pankrotimenetluse lõpetamine põhjusel, et võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katteks ning ei ole võimalik vara tagasi võita või tagasi nõuda ning puudub ka nõudeõigus juhtorgani liikme vastu.<sup>126</sup>

Pankrotimenetluse raames töölepingu lõpetamine on üks tavalisemaid majanduslikel põhjustel töölepingu lõpetamise aluseid. Teatud koondamise juhtudel võib olla küsitav, kas töölepingu lõpetamine majanduslikel põhjustel on põhjendatud ega ole kantud töötajaga lepingu lõpetamise eesmärgist. Pankrotimenetluse korral on seadusandja ette näinud kindla

<sup>122</sup> Pankrotiseadus (RT I 2003, 17, 95) § 8 lg 2

<sup>123</sup> Paneeluuring. Pankrotid Eestis 2012. Krediidiinfo AS. Tallinn 2013.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.krediidiinfo.ee/files/pankrotid2012.pdf> (lk 4)

<sup>124</sup> Ibid. Lk 15.

<sup>125</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 89 lg 2 p 2

<sup>126</sup> Pankrotiseadus (RT I 2003, 17, 95) § 29 lg 1

protseduuri, mida nii pankrotivõlgniku esindaja kui ka ajutine pankrotihaldur ja pankrotihaldur peavad järgima. Nende nõuete rikkumise korral kohalduks nende isikuline vastutus. Pankrotimenetluse lõpetamisel raugemise tõttu töölepingu lõpetamise korral ei ole võimalik töötajal kuidagi väita, et töölepingu lõpetamiseks puudub alus või et see oleks vastuolus seadusega, tööõiguse seisukohalt on tegemist olukorraga, kus alus töölepingu lõpetamiseks on igatahes olemas. Töölepingu lõpetamisel pankroti välja kuulutamise korral aga võib tekkida küsitavus töötajate koondamise osas, sest pankroti väljakuulutamine ei tähenda, et ettevõtte tegevus lõpetatakse. Ettevõtte tervendamine ning seeläbi ka edasitegutsemine on võimalik ka peale ettevõtte suhtes pankroti väljakuulutamist, seega võib ka peale pankroti väljakuulutamist olla vajadus ja võimalus töötajaid samal kujul tööle edasi hoida või tööle võtta. Riigikohus on aga leidnud tsiviilasjas number 3-2-1-72-04, et kui on tõendatud, et pooltevaheline tööleping lõpetati tööandja pankroti väljakuulutamisel või pankrotimenetluse raugemisel pankrotiseaduses sätestatud korras, siis hilisemad raamatupidamisdokumentide kontrolli tulemused ei mõjuta töölepingu lõpetamise aluse valikut<sup>127</sup>. Seega saab asuda seisukohale, et sõltumata sellest, kas peale pankroti väljakuulutamist tegutseb ettevõtte edasi ja kas samal alal ning samas mahus või mitte, on pankroti väljakuulutamise korral õigus tööleping üles öelda töölepingu seaduse §-i 89 lõike 2 punkti 2 alusel. Selle Riigikohtu seisukohaga tuleb ka nõustuda, sest pankroti väljakuulutamise hetkel ei ole alati võimalik hinnata edasist vajadust siduda tööandja töölepingutega. Sellise kohustuse olemasolu korral võiks see muuta oluliselt tervendamise protsessi, piirata ettevõtte tegevust ning seeläbi väheneks võimalus, et tervendamisprotsess osutub edukaks.

Kõik asjaolud, mis seonduvad otseselt pankrotimenetlusega, on aga tööõiguse valdkonnast väljapoole jäävad, mistõttu ei ole põhjust neid käesolevas töös pikemalt käsitleda.

Oluliselt vaieldavam on olukord, kus koondamissituatsioon tekib töömahu vähenemisest tulenevalt<sup>128</sup> või kui põhjendatud juhul kaotatakse teenistuja ametikoht ametiasutuse koosseisus<sup>129</sup>. Oma olemuselt on mõlemal koondamise juhul sarnased alused.

---

<sup>127</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-72-04. Punkt 3

<sup>128</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 89 lg 1

<sup>129</sup> Avaliku teenistuse seadus. (RT I, 06.07.2012, 1) § 90 lg 1 p 2

Kui ametiasutus peab olema kinnitatud oma isikkoosseisu ning pidama seda ajakohasena, siis eraõigusliku tööandja puhul võib tööleping olla ainsaks dokumendiks, mis seoses töölepingulise suhtega poolte vahel kogu töösuhte jooksul koostatakse. Kuigi töölepingu seaduse § 4 lõige 2 kohustab erinevalt eelnevalt kehtinud seadusest, sõlmima töölepingut kirjalikult, siis kuna selle vorm ei mõjuta lepingu kehtivust, on praktikas ka juhuseid, kus kogu töösuhte jooksul ei koostata ega sõlmita ühtegi otseselt töölepinguga seotud dokumenti. Kui avaliku teenistuse seadus toob sõnaselgelt välja, et koondada võib ametnikku, kui tema koht kaotatakse, siis sisuliselt on sarnane olukord ka töötaja koondamise korral kui töötaja koondatakse töömahu vähenemisest tingitud põhjustel. Samas kui töömaht küll väheneb, kuid sisuliselt jääb töökoht tööandja juures alles, siis ei välista see veel töökoha koondamist. Sellisel juhul võib tekkida olukord, kus tööandja viib läbi ümberkorraldusi ning sellega seoses muutuvad töötaja ülesanded või muud töölepingu tingimused nagu töökoht, tööülesannete täitmise aeg, tööülesannete kirjeldus või muud töölepingu seaduse §-i 5 lõikes 1 sätestatud kohustuslikud lepingutingimused<sup>130</sup>. Töötaja puhul võib kohalduda töölepingu seaduse § 89 lõige 1, mis sätestab muuhulgas, et töö ümberkorralduse tõttu võib tööandja töölepingu üles öelda. Lisaks sellele, kui muutuvad töötingimused, siis vastavalt töölepingu seaduse §-le 12<sup>131</sup>, saab töölepingut muuta ainult poolte kokkuleppel. See põhimõte on kooskõlas ka võlaõigusseaduse §-ga 13<sup>132</sup>, mis sätestab samuti poolte kokkuleppel lepingu muutmise, kui lepingus või seadusega ei ole ettenähtud teisiti. Töölepingulise suhte puhul kehtib töölepinguseaduses sätestatud erisäte, mis kohustab pooli kokku leppima muudatustes. Samas

---

<sup>130</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 5. Töötaja teavitamine töötingimustest

(1) Töölepingu kirjalikus dokumendis peavad sisalduma vähemalt järgmised andmed:

- 1) tööandja ja töötaja nimi, isiku- või registrikood, elu- või asukoht;
- 2) töölepingu sõlmimise ja töötaja tööle asumise aeg;
- 3) tööülesannete kirjeldus;
- 4) ametinimetus, kui sellega kaasneb õiguslik tagajärg;
- 5) töö eest makstav tasu, milles on kokku lepitud (töötasu), sealhulgas majandustulemustelt ja tehingutelt makstav tasu, töötasu arvutamise viis, maksmise kord ning sissenõutavaks muutmise aeg (palgapäev), samuti tööandja makstavad ja kinnipeetavad maksud ja maksed;
- 6) muud hüved, kui nendes on kokku lepitud;
- 7) aeg, millal töötaja täidab kokkulepitud tööülesandeid (tööaeg);
- 8) töö tegemise koht;
- 9) puhkuse kestus;
- 10) viide töölepingu ülesütlemise etteteatamise tähtaegadele või töölepingu ülesütlemise etteteatamise tähtajad;
- 11) viide tööandja kehtestatud töökorralduse reeglitele;
- 12) viide kollektiivlepingule, kui töötaja suhtes kohaldatakse kollektiivlepingut.

<sup>131</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 12

<sup>132</sup> Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487) § 13

ei ole ka igasugune tööandja poolt soovitatav muudatus käsitletav töötaja koondamise alusena, eelkõige on selleks olemas alus kui töölepingu muudatuse tingib töö ümberkorraldus. Riigikohus on tsiviilasjas number 3-2-1-7-11 leidnud, et töötaja töö ei lõppenud, vaid tööandja soovis muuta töötasu tingimusi selliselt, et soovis sama teostatava töö eest tasuda väiksema töötasu. Töötaja keeldumine töölepingus kokkulepitud tingimuste muutmisest ei ole aga kolleegiumi hinnangul käsitletav koondamissituatsioonina, mis annab aluse töölepingu lõpetamiseks. Mistahes töölepingu tingimuste muutmine ei tähenda veel töö lõppemist kokkulepitud tingimustel.<sup>133</sup> Vastupidine seisukoht ei oleks kooskõlas kehtiva ega eelnevalt kehtinud töölepingu seaduse regulatsiooniga, mis sätestas töölepingu tingimuste ühepoolse muutmise keelu ning võimaldas töötajal nõuda töötingimuste ühepoolisel muutmisel lepingu täitmist või öelda leping üles tulenevalt tööandjapoolsest rikkumisest tulenevalt. Kuna aga töölepingu tingimuste muutmise korral säilib töökoht, siis tööandja saab küll töötajat koondada, kuid vastavalt töölepingu seaduse §-i 89 lõikele 3, peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Kuna töökoht jäi alles, on tööandjal kohustus enne töölepingu üles ütlemist pakkuda töötajale vaba töökohta ning töötaja saab valida, kas asuda tööle uutel tingimustel või saada koondatud.

Lepingutingimustes kokkuleppimine on kogu lepinguõiguse, sealhulgas ka töölepingu regulatsiooni aluseks.

Suurbritannia töövaidluskohtu apellatsioonikohtu asjas Handshake Ltd vs. Summers S, oli tekkinud olukord, kus tööandja soovis kolm aastat kestnud suulise töölepingu asemel sõlmida kirjalikku töölepingut ning pakkus töötajale mitmeid erinevaid versioone sellest, mille töötaja kõik tagasi lükkas. Seepeale lõpetas töötaja lepingu usalduse kaotuse tõttu tööandja suhtes. Kohus leidis, et vaatamata formaalsele lepingu ülesütleamise alusele, ei lõpetatud lepingut mitte usalduse kaotuse tõttu vaid põhjusel, et töölepingu tingimustes ei suudetud kokku leppida.<sup>134</sup>

Eesti kohtusüsteemis tuleks suulise töölepingu korral hinnata selle tingimusi, ehk poolte vahel väljakujunenud praktikat, mis viitaks poolte poolt aktsepteeritud töötingimustele. Vastavalt võlaõigusseaduse §-de 23 lõikele 1 ja 25 lõike 1 punktile 2, tulenevad lepingupoolte

---

<sup>133</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-11. Punkt 12

<sup>134</sup> EMPLOYMENT APPEAL TRIBUNAL. Kohtuasi number [2012] UKEAT 0216\_12\_2210

kohustused muuhulgas ka lepingupoolte vahel väljakujunenud praktikast<sup>135</sup> ning pooled on oma majandus- või kutsetegevuses sõlmitud lepingu puhul kohustatud järgima iga tava, mille järgimises nad on kokku leppinud ja praktikat, mis on nende vahelistes suhetes tekkinud<sup>136</sup>. Samale seisukohale on jõudnud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium lahendis tsiviilasjas number 3-2-1-17-09<sup>137</sup>. Hinnates ülesütlemise õiguspärasust, tuleks võrrelda pakutud töötingimuste kooskõla juba kehtivate, suuliselt kokkulepitud töötingimustega. Kui pakutavad tingimused oleksid samad võrreldes kehtivatega, siis puudub igasugune alus sellega seoses töölepingut üles öelda. Sellisel juhul oleks ülesütlemine õigusvastane ja töötaja saaks edasi töötada eelnevalt kehtinud töötingimustele vastavalt. Kui aga tingimused muutuksid, siis töötajal endal ei ole siiski õigust nõuda koondamist ning ta saaks leppida temale pakutud töötingimustega või nõuda võimalust töötada edasi eelnevalt kehtinud töötingimustele vastavalt ning nende mittetäitmise korral öelda leping üles tööandjapoolsest lepingutikkumisest tulenevalt<sup>138</sup>.

Kuigi ametnike puhul puudub kahepoolne kokkulepe teenistustingimuste osas, siis nagu juba eelnevas peatükis sai toodud välja, võib vastavalt avaliku teenistuse seaduse §-le 52 lõikele 3, olla teatud tingimuste muutmise korral olla vajalik ametijuhendi muutmiseks ka ametniku nõusolek. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt, juhul kui toimub ametniku üleviimine, siis tuleb arvestada ka seda, et alati kui ametniku ametijuhend muutub oluliselt, sh muutub palk, tuleb enne üleviimist võtta ametnikult tema nõusolek. Kui ametniku ametijuhendit muudetakse oluliselt, on see üks alustest ametniku koondamiseks. Ebaoluliste muudatuste korral nõusoleku mitteküsimine ei tohi aga viia olukorrani, kus ametijuhendit muudetakse järk-järgult väikeste muudatustena, mille kaudu saavutatakse oluliselt muutunud olukord teenistussuhe mõne loetletud elemendi osas ega seisneda ametijuhendis pealtnäha

---

<sup>135</sup> Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487) § 13 lõige 1 punkt 2 - (1) Lepingupoolte kohustused võivad olla kindlaks määratud lepingus või sätestatud seaduses. Lepingupoolte kohustused võivad tuleneda ka lepingupoolte vahel väljakujunenud praktikast

<sup>136</sup> Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487) § 25 lg 1 - Lepingupooled on oma majandus- või kutsetegevuses sõlmitud lepingu puhul kohustatud järgima iga tava, mille järgimises nad on kokku leppinud, ja praktikat, mis on nende vahelistes suhetes tekkinud.

<sup>137</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-17-09. Punkt 12 - Kolleegiumi arvates tuleb juhul, kui töötaja palgamäära muudatust ei ole töölepingus kirjalikult vormistatud ning palgamäär nähtub üksnes töötajale makstud palga teatisest, eeldada, et pooled on palgatingimuste muutmises kokku leppinud. Kui tööandja väidab, et palgateatisel märgitud palgamäär ei väljenda poolte kokkulepet palga suurendamise kohta, vaid töötajale maksti ühekordselt suuremat palka nt tulemuslikuma töö eest, peab ta kooskõlas TsMS § 230 lg-ga 1 tõendama, et palga ühekordne suurendamine ei olnud töölepingu muutmine.

<sup>138</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 91 lg 2

ebaoluliste muudatuste tegemises, mis ei pruugi kajastada tegelikkust.<sup>139</sup> Kuigi ametnikel ei ole nii suurt sõnaõigust oma ametisuhtes olemise tingimuste osas kaasarääkimiseks, kui töötajatel, ei tohi ka ametnike puhul lähtuda teenistustingimuste muutmisel ametiasutuse põhjendamatust suvast. Erinevalt töötajast, on ametnikul õigus nõuda ka ise enda koondamist. Seda juhul kui muudetakse ametijuhendit osas, mis eeldab tema nõusolekut ning ta ei ole seda andnud. Töölepingu seaduse alusel seda õigust töötajale antud ei ole ning töötaja saab sellisel juhul lõpetada lepingu tuginedes tööandjapoolsele lepingurikkumisele.

Õiguskantsler on samuti leidnud, et seadusandjal ei saa olla ametnike teenistussuhte kujundamisel suvaõigust vaid tuleb arvestada kõigi põhiõiguste ja -vabadustega ning nende riivel Põhiseaduse §-st 11 tuleneva legitiimse eesmärgi nõude ning proportsionaalsuse põhimõttega. Üldisest võrdsuspõhiõigusest (PS § 12 lg 1 esimene lause) tulenevalt ei või seadusandja kohelda ametnikke meelevaldselt ebavõrdselt töölepingu alusel töötavate isikutega ega ka teiste ametnikega võrreldes – erinev kohtlemine peab olema õigustatud ametniku staatuse, vastava ametikoha või teenistusliigi eripära silmas pidades ning olema mõõdukas. Eriti tuleb seda silmas pidada riigi kui ühe juriidilise isiku ja seega ka ühe tööandja teenistuses olevate ametnike puhul (põhimõte: riik kui üks tööandja).<sup>140</sup>

Asjaolu, et teatud juhtudel on teenistustingimuste muutmiseks vajalik ka ametniku enda nõusolek, on üks tuntavaid märke avaliku teenistuse regulatsiooni lähenemisest töölepingu seaduses sätestatud põhimõtetele. Eelmises avaliku teenistuse seaduses eelneva nõusoleku kohustust algselt sees ei olnud. Selle kohaselt oli ametiasutusel õigus oma äranägemise järgi muuta ametisuhtega seonduvaid tingimusi ning ametnikul ei olnud avaliku teenistuse seaduse alusel võimalik neid ka vaidlustada. Nii nagu õiguskord üldiselt, on ka avalikku teenistust puudutav regulatsioon pidevas arengus ja muutmises. Nii astutigi oluline samm lähemale töölepingu seaduse regulatsioonile, ametniku nõusolekust sõltuva haldusakti andmise reguleerimisega, alles seadusemuudatusega<sup>141</sup>, mis võeti vastu ligemale viis aastat peale avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmist. Ametniku nõusolekut on aga vaja ametijuhendi

<sup>139</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-14-07. Punkt 17

<sup>140</sup> Õiguskantsleri 2007. Aasta ülevaade. Tallinn 2008

Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1303/2210/13032213.pdf#> (16.04.2012)

<sup>141</sup> Avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus (RT I 2001, 7, 18) § 14 - Paragrahvi 59 täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

« (1<sup>1</sup>) Ametijuhendit võib muuta teenistuja nõusolekuta, kui ei muutu ametikoha eesmärk, põhifunktsioon(id), nõutav erialane ettevalmistus ega teenistuja palk ja ametniku ülesannete maht oluliselt ei suurene.»



muutmiseks juhul, kui see käsitleb eelpoolnimetatud punkte ning mitmete puhul neist, tuleb hinnata, mida pidada „oluliseks muutmiseks“. Kui üldine põhimõte töölepingu puhul on, et iga muudatuse puhul peab olema eelnev lepingupoolte nõusolek, siis ka eraõiguses on selle kohta erandeid ilmse eesmärgiga, et ühe töötaja põhjendamatu subjektiivne soov ei saa olla takistuseks tööandja eesmärgipärasemaks või tõhusamaks toimimiseks. Näiteks on tööandjal õigus muuta ühepoolset töötaja korraldust, kui muudatused tulenevad tööandja ettevõtte vajadustest ja on mõlemapoolseid huve arvestades mõistlikud<sup>142</sup> või põhjendatud juhtudel vähendada isegi töötasu<sup>143</sup>. Samuti on poolte kokkuleppel kõrvaldatud puhkuste andmise ja selle ajakava koostamise põhimõtted<sup>144</sup>, mille kohaselt peab tööandja arvestama töötaja soovidega vaid juhul kui need ühtivad tööandja ettevõtte huvidega.<sup>145</sup> Töölepingute puhul aga võib tekkida küsimus, kas töötajal on õigus igasuguse töölepingu punkti muutmise korral sellest keelduda. Siin võiks olla muidugi soovitus tööandjale, et kõiki tingimusi ei ole mõistlik töölepingusse kirjutada vaid osad nendest, nagu töötasu maksmise kuupäev, töövahendite loetelu jms, võiksid olla reguleeritud töölepingu asemel töökorralduse reeglites, kus on seda võimalik ühepoolset muuta. Kui aga muutub tööandja asukoht, aga töökoha asukoht jääb samaks, siis vaatamata asjaolule, et tegemist on tööandja asukoha näol töölepingu seaduse §-i 5 lõike 1 esimeses punktis fikseeritud töölepingu lahutamatu osaga, tuleks käsitleda seda kui mitte töölepingu tingimusena vaid eelkõige lepingupoolte andmetena, mille osas teisel lepingu poolel ei ole õigust kaasa rääkida selle muutmise põhjendatuse osas või mitte. Kui muutmise alla tuleb juba näiteks tööandja ettevõtte nimetus, siis ei saa välistada teatud juhtudel selle alusel koondamissituatsiooni tekkimise. Kuigi äriseadustik sätestab, et ärinimi ei tohi olla vastuolus heade kommetega, ei saa välistada olukorda, kus töötajal tekib põhjendatu huvi mitte olla lepingulises suhtes muutunud nimega tööandjaga.

Nii avaliku teenistuse kui ka töötajate puhul peab töömahu vähenemisest või töölepingu muutmise tingimustest tulenev koondamise alus peab olema põhjendatud. Asjaolu, kas töömaht on vähenenud määras või tehtud muudatused on ulatuses, mis tagab koondamiseks õigusliku aluse või mitte, on osaliselt majanduslikult põhjendatav, kuid osaliselt kindlasti ka subjektiivselt hinnatav. Samas aga on vajadus nii töö- või ametikohtades loomiseks ja ka

---

<sup>142</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 47 lg 4

<sup>143</sup> Ibid. §73

<sup>144</sup> Puhkuse kohta kehtiv regulatsioon kohaldub ka avaliku teenistuse kohta (avaliku teenistuse seadus §43 lg 1)

<sup>145</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 69 lg 1

kaotamiseks tööandja või ametiasutuse diskretsioon ning teisel töö- või ametisuhte poolel ei ole õigust koondamisele selle alusel üldjuhul vastu vaielda.

Lisaks juba eelpoolkäsitletud töö- ja teenistuste lõpetamise alustele, võib aluseid teenistussuhte lõpetamiseks olla teisigi, nagu olukord, kui ametiasutuse koosseisus kaotatakse ametikoht ja ametnik paigutatakse ümber teisele ametikohale, siis on seda ametnikku, kelle ametikoht säilib, samuti võimalik koondada.<sup>146</sup> Lisaks on võimalik koondada ametnikku, kes on nimetatud ametikohale, millele nimetatakse õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik.<sup>147</sup> Selliseid koondamise aluseid töölepingu seadus ette ei näe. Ilmselt on seadusandja eesmärk olnud anda nimetamisõigusega ametiasutusele suurem voli oma asutuse töö korraldamiseks ja tõhustamiseks isegi kui sellega kaasneb ametniku õiguste riive. Samas tagab see jällegi suuremal määral kaitse ametnikele, kes vajavad täiendavat kaitse ning kellel on õigus teenistusse ennistamisele<sup>148</sup>.

Eelnevalt kehtinud avaliku teenistuse §-s 116, mis käsitles koondamise aluseid, oli olemas õigus koondada ametnikku juhul, kui ennistatakse ebaseaduslikult teenistusest ametnik, kes ennistatakse koondatava ametniku kohale. Oluline erinevus selle juures on aga see, et selle seaduse alusel oli igal õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda oma teenistusse ennistamist, mida aga enam ei ole. Sarnane regulatsioon võrreldes kehtiva seadusega oli ka eelnevalt kehtinud seaduses sätestas, mille kohaselt on õigus koondada ametnik, kui teine ametnik, kelle ametikoht kaotatakse, paigutatakse selle ametniku ametikohale<sup>149</sup>.

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjale, on võimalik ametniku ümberpaigutamine teisele ametikohale ja teine ametnik koondada juhul kui ametnikud töötavad

---

<sup>146</sup> Avaliku teenistuse seaduse (RT I, 06.07.2012, 1) § 90 lg 6 - Kui ametiasutuse koosseisus kaotatakse ametikoht, on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus ametnik ümber paigutada, vabastades koondamise tõttu ametniku, kelle ametikoht säilib, ning nimetades sellele ametikohale teise ametniku, kelle ametikoht koondatakse. Ametniku ümberpaigutamisel tuleb arvesse võtta käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud eelisõigust.

<sup>147</sup> Ibid. § 90 lg 1 p 4 - Ametiasutus võib ametniku teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui ametnik on nimetatud ametikohale, millele nimetatakse õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik.

<sup>148</sup> Avaliku teenistuse seaduse (RT I, 06.07.2012, 1) § 105 lg 4 - Ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, on õigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest.

<sup>149</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228) § 116 lg 4

ametiasutuse eri struktuuriüksustes või töötavad samas struktuuriüksuses kuid, kelle ülesanded olulises ulatuses ei kattu. Ümberpaigutamine tuleb kõne alla juhtudel, kui allesjääv ametnik on võimeline täitma allesjääva ametikoha ülesandeid. Juhul kui ümberpaigutamise tulemusena muutuvad ümberpaigutatava ametniku ülesanded ja ülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded oluliselt, teenistusülesannete maht suureneb oluliselt või väheneb senine põhipalk, on vaja ümberpaigutamiseks ümberpaigutatava nõusolekut.<sup>150</sup>

Sellises koondamise situatsioonis on tegemist olukorraga, kus ametiasutuse vastav isik peab üleviimise soovi korral valima, kas koondada ametnik, kes on töötanud kaotataval ametikohal või ametnik, kes on teisel ametikohal, kuhu oleks võimalik ametnik koondatavalt ametikohalt üle viia. Vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 90 lõikele 5<sup>151</sup>, on esmaseks valikukriteeriumiks sellisel juhul võrreldavate ametnike haridus, töökogemus, teadmised ja oskused. Nendest kaks esimest kriteeriumi on objektiivsemalt hinnatavad. Võimalik on kõrvutada nii hariduskäiku kui ka töökogemust, kuid kui hinnata ametniku teadmisi ja oskuseid, on paratamatult teatav osa hindamisest subjektiivne, eriti veel arvestades asjaolu, et selliselt üleviidava ametniku puhul ei saa olla mõlemad ametnikud samu ülesandeid täitvad, mille korral oleks lihtsam töötulemusi objektiivselt hinnata. Kui aga nende valikukriteeriumite alusel ei saa hinnata, kumb ametnik on sobivam sellele ametikohale, siis tuleb eelistada ametnikku, kes kasvatab alla seitsmeaastast last ning seejärel ametnike esindajat või ametnikku, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitsed, arvestades tema ülalpeetavate arvu. Täpsemalt leiavad aga valikukriteeriumid käsitlemist käesoleva magistritöö peatükis, mis käsitleb eelisseisundit koondamisel töö- või teenistussuhtes.

Koondamise korral selliselt ametniku ümberpaigutamisega seoses, on otsus kas viia struktuurist kaotatavalt ametikohalt ametnik teisele ametikohale, mis ei ole vakantne või mitte, täielikult ametiasutuse poolne diskretsioon. Ametnikul endal ei saa selle alusel olla õigust nõuda enda ümberpaigutamist. Kehtiva avaliku teenistuse seaduse osas veel praktika puudub, kuid sarnase regulatsiooni kohta eelmises seaduses, on Riigikohtu tsiviilkolleegium

---

<sup>150</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 58

<sup>151</sup> Avaliku teenistuse seaduse (RT I, 06.07.2012, 1) § 90 lg 5 - Kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, siis on koondamise korral teenistusse jäämise eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

leidnud, et avaliku teenistuse seaduse §-i 116 lõike 4 esimene lause annab ametiasutuse juhile ainuõiguse teha koondamise korral ametnike ümberpaigutusi ja teine lause piirab selle õiguse teostamist. Koondatava ametniku õigust nõuda selles sättes nimetatud ümberpaigutamist seadus ei sätesta. Siit tulenevalt ei pea ametiasutuse juht koondamiskäskkirjas põhjendama, miks ta ei rahuldanud töötaja taotlust teha ametnike ümberpaigutusi.<sup>152</sup> Haldusastmas number 3-3-1-50-11 on Riigikohus kinnitanud ja täpsustanud seda seisukohta leides, et isik kelle ametikoht avaliku teenistuse seaduse §-i 116 lõike 4 kohaldamisel säilib, saab vaidlustada enda teenistusest vabastamist ja väita, et rikutud on lõike neli teist lauset. Avaliku teenistuse seaduse §-i 116 lõiget 4 ei saa kohaldada ühesuguste ametiülesannetega ametnike suhtes, kes töötavad ametiasutuse ühes ja samas struktuuriüksuses. Selliste ametnike suhtes on kohaldatavad Avaliku teenistuse seaduse §116 lõiked 1 ja 2. Avaliku teenistuse seaduse § 116 lõiget 4 saab kohaldada ühesuguste ametiülesannetega ametnike suhtes, kes töötavad erinevates struktuuriüksustes.<sup>153</sup>

Ametiasutuse õigus ametnike ümberpaigutamisest tulenevalt ametnikku koondada on üks teravamaid vastuolusid võrreldes töölepingu regulatsiooniga. Arvestades avaliku teenistuse seaduse üldist lähenemist tööõiguse põhimõtetele, on siinkohal tehtud märkimisväärne kõrvalepõige selles. Kui töölepingu puhul on seos töötaja ja töökoha vaheline seos tööandja jaoks siduv, siis avaliku teenistuse suhte puhul on ametiasutusel suurem diskretsioon teha muudatusi personalis. Ilmselt kannab see eesmärki võimaldada ametiasutusel võimalikult operatiivselt kujundada eesmärgipäraselt organisatsiooni. See paindlikkus on aga saavutatud ametnike õiguste puuduliku kaitsega sellises olukorras, võimaldades ametiasutusel rakendada diskretsiooniõigust määral, mis see ei pruugi olla alati põhjendatud. Seetõttu on igakordsel avaliku teenistuse seaduse §-i 116 lõike 6 rakendamisel oluline risk ametniku ametisuhtega seonduvate õiguste rikkumisele. Sealhulgas on olulisel määral riive õigustatud ootusele seoses sellega, et kui ametnik täidab temale pandud ülesandeid nõuetekohaselt ning tema ametikoht säilib, ei saa ta eeldada ametisuhte lõppemist. Käesoleva regulatsiooni puhul see aga kuidagi tagatud ei ole.

---

<sup>152</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-76-05. Punkt 10

<sup>153</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-50-11 Punkt 12

### 3. TÖÖTAJA JA TEENISTUJA EELISÕIGUSE ALUSED KOONDAMISE PUHUL

#### 3.1. Töölepingu ja teenistussuhte ülesütleamise keeld

Töölepingu seaduse § 3 täpsustab Põhiseaduse §-i 12 lõikest 1<sup>154</sup> tulenevat võrdsuspõhiõigust tööõiguse regulatsiooni kontekstis. Selle kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele. Võrdsuspõhiõigus ei ole aga absoluutne ega piiramatu põhiõigus<sup>155</sup>.

Riigikohus on oma lahendis asjas number 3-4-1-2-05 leidnud, et põhiseaduse § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev õigusloome võrdsuse põhimõte nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.<sup>156</sup>

Õiguskantsler on toonud välja, et ebavõrdse kohtlemisena on tegemist vaid juhul kui ebavõrdsel kohtlemisel puudub legitiimne eesmärk või mis ei ole selle eesmärgiga proportsionaalne<sup>157</sup>. Näiteks oli eelnevalt kehtinud töölepingu seaduse §-i 35 kohaselt keelatud naisi rakendada rasketel ja tervistkahjustavatel töödel ning allmaatöödel. Nüüd on

---

<sup>154</sup> Põhiseadus § 12 lg 1 - Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

<sup>155</sup> Õiguskantsleri seisukoht 09.12.2011

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_toidusoodustus\\_ja\\_toovihikute\\_ostmise\\_soodustus\\_jogeva\\_vallas\\_0.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_toidusoodustus_ja_toovihikute_ostmise_soodustus_jogeva_vallas_0.pdf) punkt 13 09.03.2013

<sup>156</sup> Riigikohtu üldkogu otsus haldusasjas number 3-4-1-2-05. Punkt 39

<sup>157</sup> Õiguskantsleri seisukoht 09.12.2011

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_toidusoodustus\\_ja\\_toovihikute\\_ostmise\\_soodustus\\_jogeva\\_vallas\\_0.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_toidusoodustus_ja_toovihikute_ostmise_soodustus_jogeva_vallas_0.pdf) punkt 8 09.03.2013

kõigil, nii meestel kui ka naistel, õigus töötada ükskõik millisel töökohal eeldusel, et ta on selleks sobiv. Nagu juba eelpoolnimetatud § 3 toob välja, ei tohi töötajaid erikohelda vastavalt võrdse kohtlemise seadusele<sup>158</sup> ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele<sup>159</sup>.

Kui kehtivas seaduses on suuresti kaotatud erisused töölepingu täitmisega seonduvalt, siis säilinud on erinev regulatsioon osadele töötajatele lepingu ülesütlemise korral koondamise tõttu. Töölepingu seaduse §-st 89 lõike 5 kohaselt on töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu töölejäamise eelisõigus töötajate esindajal ja töötajal, kes kasvatab alla kolmeaastast last<sup>160</sup>. Vastavalt sama paragrahvi teisele lõikele, ei kohaldu eelisõigus töölejäamisel juhul kui tööandja lõpetab tegevuse, kuulutatakse välja tööandja pankrot või kui lõpetatakse pankrotimenetlus pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu<sup>161</sup>. See regulatsioon on mõneti erinev võrreldes eelnevalt kehtinud seadusega. Eelnevalt kehtinud töölepingu seaduse § 92 sätestas, et raseda ja alla kolmeaastast last kasvatava isiku töölepingu lõpetamine tööandjapoolselt on keelatud, väljaarvatud seaduses sätestatud juhtudel, milleks olid ka tööandja likvideerimine, pankroti väljakuulutamise või pankrotimenetluse raugemine<sup>162</sup>. Selle regulatsiooni juures on aga oluliseks puuduseks asjaolu, et ettevõtte või muu tööandja ümberkujundamise puhul või muudel majanduslikel põhjustel, ei olnud võimalik töötajaga lepingut lõpetada. Seega ei olnud välistatud juhused, kus tööandja ei saa oma struktuuri ümber korraldada põhjusel, et alla kolmeaastase lapse vanemaks olev töötaja ei olnud sellega nõus. Kuna ümberkorraldused võivad tingida lepingu muutmisevajaduse ning kui töötaja sellega nõus ei olnud, siis ei olnudki võimalik tööandjal oma tegevust korraldada vastavalt vajadustele, mis võis aga tingida tööandja majandusliku seisuga halvenemise, tuues sellega

---

<sup>158</sup> Võrdse kohtlemise seadus (RT I 2008, 56, 315) § 1. Seaduse eesmärk ja reguleerimisala

(1) Seaduse eesmärk on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel.

<sup>159</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT I 2004, 27, 181) § 1. Seaduse eesmärk ja reguleerimisala

(1) Seaduse eesmärk on tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

<sup>160</sup> Töölepingu seadus § 89 lg 5 - Töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhtudel, on tööle jäämise eelisõigus töötajate esindajal ja töötajal, kes kasvatab alla kolmeaastast last.

<sup>161</sup> TLS § 89 lg 2 - Koondamine on ka töölepingu erakorraline ülesütlemine:

- 1) tööandja tegevuse lõppemisel;
- 2) tööandja pankroti väljakuulutamisel või pankrotimenetluse lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu.

<sup>162</sup> Töölepingu seadus (RT 1992, 15, 241) § 86. Tööandja algatusel töölepingu lõpetamise alused

Tööandja võib lõpetada määramata kui ka määratud ajaks sõlmitud töölepingu enne lepingutähtaja möödumist:

- 1) ettevõtte, asutuse või muu organisatsiooni likvideerimisel ;
- 2) tööandja pankroti väljakuulutamisel või pankrotimenetluse raugemisel pankrotiseaduses sätestatud korras;

kaasa negatiivsed mõjud kõigile teistele töötajatele. Seega seadis selline regulatsioon raseda või väikelapse vanema suurde eelisseisundisse võrreldes teiste töötajatega. Eelnevalt kehtinud töölepingu seaduse § 92 lõige 2 sätestas täiendava tingimuse raseda ja väikelapse vanema töölepingu ülesütlemiseks. Selle kohaselt tohtis sellise töötajaga lepingu üles öelda nii koondamise kui ka töötajapoolsest käitumisest tulenevalt vaid tööandja asukoha tööinspektori nõusolekul. Tööinspektori hinnata oli lepingu üles ütlemise aluste olemasolu ning üles ütlemise õiguspärasus. Seega oli töötajal suurem garantii, et lepingu ülesütlemine temaga on vajalik ning kooskõlas seadusega. Praegu kehtivas seadus ei ole peaaegu üldse kaasanud tööinspektorit seaduse rakendamisse, erandiks on tööinspektori kohustuslik nõusolek 7-14 aastase alaealisega töölepingu sõlmimiseks<sup>163</sup>.

Rahvusvahelise tööõiguse põhimõtted üldjuhul ei keela töölepingu ülesütlemist teatud asjaolude esinemise ajal, vaid näevad ette töölepingu ülesütlemise keelu teatud põhjustel. Üksnes rasedus, äsja sünnitamine ja rinnaga toitmine on asjaolud, mille esinemise ajal ei ole lubatud töötaja töölepingut üles öelda.<sup>164</sup> Euroopa sotsiaalharta annab juhised, mille kohaselt peaks lepingu pooleks olev riik sätestama siseriiklikult, et perekondlikud kohustused ei oleks töölepingu ülesütlemise aluseks ning töötajate esindaja staatus ei saaks olla aluseks lepingu ülesütlemisele<sup>165</sup>. Euroopa Nõukogu direktiiv number 92/85/EMÜ<sup>166</sup> kohaselt tuleb täiendava kaitse alla võtta rasedad, hiljuti sünnitanud ning rinnaga toitvad emad<sup>167</sup>, kellega töö- või teenistussuhte lõpetamine, peaks olema lubatud vaid erijuhtudel<sup>168</sup>. Seega, on rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt Eestil sundus siseriikliku regulatsiooni loomisel ja rakendamisel arvestada kindlasti ka suuremat kaitset vajavate töötajate huvidega.

Hetkel kehtiv töölepingu seadus seabki Euroopa sotsiaalharta sätestatule vastavalt, eelisseisundisse nii raseda ja väikelapse vanema, kui ka töötajate usaldusisiku. § 93 sätestab erisuse raseda või väikelast kasvatava isikuga töölepingu lõpetamisel. Selle sätte lõike üks

---

<sup>163</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 8

<sup>164</sup> Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri lk 69

<sup>165</sup> Euroopa sotsiaalharta § 27 lg 1a ja § 28 lg a

<sup>166</sup> Kõnealused artiklid sätestasid samad põhimõtted direktiivi vastuvõtmise hetkel ning sisuliselt ei ole neid muudetud ka viimase, 20.10.2010 direktiivi muudatusega

<sup>167</sup> NÕUKOGU DIREKTIIV 92/85/EMÜ, 19. oktoober 1992, rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja töötervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses). § 2

<sup>168</sup> Ibid. § 10

kohaselt, ei tohi raseda või naisega, kellel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust või isikuga, kes kasutab lapsehoolduspuhkust või lapsendaja puhkust, lepingut üles öelda koondamise tõttu, välja arvatud tööandja tegevuse lõppemisel, tööandja pankroti väljakuulutamisel, kui tööandja tegevus lõpeb või pankrotimenetluse lõpetamisel pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu.<sup>169</sup> Seega on ka käesoleval juhul töösuhtes olukord, kus võib olla võimatu töötajat koondada vaatamata töö lõppemisele. Võrreldes eelmise regulatsiooniga on küll seatud piirang, et koondamine ei ole keelatud mitte enam alla kolmeaastast last kasvatava isiku puhul vaid alla kolmeaastast last kasvatava isikuga, kes reaalselt ka kasutab lapsehoolduspuhkust. Küll aga on keelatud koondada lapse ema, kellel on õigus kasutada rasedus- ja sünnituspuhkust ja see kaitse laieneb talle sõltumata sellest kas ta seda kasutab või mitte. See kaitse koondamise vastu on aga väga lühiajaline, kestes kokku vaid kuni 140 kalendripäeva<sup>170</sup>, arvestades ka ravikindlustuse seaduses toodud rasedus- ja sünnituspuhkuse arvutamise aluseid<sup>171</sup>.

Nagu juba eelnevalt nimetatud, võimaldas eelmine tööregulatsioon teatud tingimustel töötajal dikteerida tööandja organisatoorseid ümberkorraldusi. See olukord ei ole välistatud ka kehtiva regulatsiooniga. Kuna raseda ja rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsehoolduspuhkust või lapsendaja puhkust kasutava isikuga ei ole võimalik tööandja ümberkorraldamise alusel lepingut lõpetada, võib tekkida olukord, kus ettevõtte või muu tööandja efektiivsema korralduse huvides tehtavaid ümberkorraldusi ei ole võimalik sisse viia põhjusel, et sellega muutuks eelpoolnimetatud kaitse all olevate töötajate töölepingu tingimused. Kui on võimalik töölt eemalviibiva töötajaga kontakti saada ja sõlmida poolte vahel vastav töölepingu muudatus, on probleemid lahendatud. Kui aga töötajaga ei saa kokkulepet sõlmida või ta ei ole sellega nõus, siis ei ole võimalik teda puudutavaid ümberkorraldusi ellu viia ning nendega tuleb oodata kuni enam ei kasutata lapsehoolduspuhkust või lapsendajapuhkust, see võib aga aega võtta enam kui kolm aastat. Selle aja jooksul ei tohikski muuta tööandja struktuuri selliselt, et kaoks töötaja töökoht, vastasel juhul oleks tegemist koondamise aluseks oleva olukorraga.

---

<sup>169</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 93 lg 1

<sup>170</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 59 lg 1

<sup>171</sup> Ravikindlustuse seadus (RT I 2002, 62, 377). § 58



### 3.2 Eelisõigusega töötajate või teenistujate töö- ja teenistussuhte ülesütlemine

Erikaitse all olevate isikute ring avaliku teenistuse seaduses on laiem, kui töölepingu seaduses sätestatud. Lisaks rasedale ning rasedus- ja sünnituspuhkust kasutavale emale, on keelatud teenistussuhet lõpetada ka ametnikuga, kes kasvatab alla kolmeaastast last.<sup>172</sup> See on sarnane regulatsioon eelnevalt kehtinud töölepingu seaduse piirangutega. Nagu ka töölepingu puhul töötajate esindajat, on ka ametnike esindajat lubatud koondada, kuid ka temale laieneb erikaitse. Esindajaga ei tohi töö- ega teenistussuhet üles öelda seoses tema esindustegevusega, kuid üldises korras on see siiski võimalik. Temale laienev kaitse väljendub koondatavate töötajate või ametnike valimise järjekorras, mis kaitseb ka eelpoolnimetatud lapse saamisega seotud ametnikke ja töötajaid. Vastavalt töölepingu seaduse § 89 lõikele 5 on töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu tööle jäämise eelisõigus töötajate esindajal ja töötajal, kes kasvatab alla kolmeaastast last.<sup>173</sup> Avaliku teenistuse seaduse vastav põhimõte on sisuks § 90 lõikele 5, mille kohaselt juhul, kui üht ametnikku ei saa eelistada hariduse, töökogemuse ega teadmiste ja oskuste alusel, tuleb teenistusse jätta ametnik, kes kasvatab alla seitsmeaastast last ning seejärel ametnike esindajat või ametnikku, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ametniku ülalpeetavate arvu.<sup>174</sup>

Töötajate usaldusisiku seaduse<sup>175</sup> §-i 2 lõike 1 kohaselt on usaldusisikuks<sup>176</sup> töötaja, kelle on valinud töötajate üldkoosolek oma esindajaks seadusest tulenevate ülesannete täitmisel suhetes tööandjaga.<sup>177</sup> ILO konventsiooni number 135 artikli 3 kohaselt on töötajate esindajana käsitletav nii ametiühingu esindaja kui ka vabalt valitud töötajate esindajana.<sup>178</sup> Töötajate esindaja mõiste defineerimine on leidnud käsitlust tsiviilasjas number 3-2-1-7-02, milles Riigikohtu tsiviilkolleegium lükkas ümber eelnevalt tsiviilasjas number 3-2-1-28-01 välja toodud seisukoha, justkui saaks töötajate ühendusega olla tegemist vaid

<sup>172</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 100 lg 1

<sup>173</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 89 lg 5

<sup>174</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 90 lg 5

<sup>175</sup> Vastavalt seaduse § 1 lg-le 1 kohaldatakse seadust niit töö- kui teenistussuhte korral. Seejuures kasutatakse nende ühise nimetajana mõistet „töötaja“

<sup>176</sup> Töötajate usaldusisiku seaduse § 2 lg 2 kohaselt on usaldusisik ning töötajate esindaja sünonüümid

<sup>177</sup> Töötajate usaldusisiku seadus (RT I 2007, 2, 6). § 2 lg 1

<sup>178</sup> ILO konventsioon nr 135. 22.06.1971. töötajate esindajatele ettevõttes võimaldatava kaitse ja soodustuste konventsioon. Artikkel 3

mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud juriidilise isikunäol<sup>179</sup>. Riigikohus asus seisukohale, et lähtuda tuleb töötajate usaldusisiku seaduse tõlgendamisel mitte grammatilisest tõlgendamisest vaid teleoloogilisest ning vaatamata asjaolule, et seadus sätestab töötajate ühingu puhul põhikirja olemasolu, ei tohiks olla käsitus selline, mille kohaselt põhikirja puudumisel töötajate ühing puudub ning seega ei ole võimalik valida ka usaldusisikut.<sup>180</sup> Seega tuleb asuda seisukohale, et kui töötajad või ametnikud on endale valinud esindaja läbirääkimisteks tööandja või ametiasutusega, siis vaatamata töötajate ühingu kehtestatud vorminõuete mittejärgimisele, laieneb esindaja kaitse temale. Selle eeldus on muidugi tööandja või ametiasutuse teavitamine esindaja valimisest, vastasel juhul ei ole võimalik esindajale laiendavat kaitset rakendada. Ka Soomes kehtib põhimõte, mille kohaselt on töötajate esindajat võimalik küll koondada, kuid see ei saa olla koondamise aluseks. Töötajate esindajaga töösuhte ülesütlemise korral eeldatakse, et leping on üles öeldud seoses isiku rolliga töötajate esindajana<sup>181</sup>.

Eelnevalt kehtinud töölepinguseaduses oli tingimus, et töötajate esindaja koondamise korral tuli küsida eelnev vastava piirkonna tööinspektori nõusolek. Selle puudumisel oli sõltumata muudest asjaoludest, ülesütlemine ebaseaduslik.<sup>182</sup> Tööinspektor pidi küsima enne nõusoleku andmist teiste töötajate seisukohta esindusisiku koondamise kohta. Kehtiva regulatsiooniga on kaotatud tööinspektori nõusolek, kuid teiste töötajate nõusoleku küsimine on tööandjale kohustuslik ning ta peab sellega mõistlikus ulatuses arvestama.<sup>183</sup>

Koondamise korral teenistussejäämise eelisõiguse rakendamise eelduseks on aga asjaolu, et sarnastel ametikohtadel on tööl mitu ametnikku, kelle vahel on võimalik valida. See seisukoht on väljendatud ka Harju maakohu otsuses number 2-09-41475, mille kohaselt ei saa nõuda eelisõiguse rakendamist, kui sarnaseid kohti oligi üks ning see koondati<sup>184</sup>. Sellisel juhul saab teenistujat kaitsta üldine ülesütlemise keeld, kui ametnik ei kvalifitseeru isikutegruppi, kellega

---

<sup>179</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-28-01. Osa IV

<sup>180</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-02. Osa IV

<sup>181</sup> TT 2012-83

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/tt/2012/20120083?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Raskaana%20tai%20perhevapaalla> (06.04.2013)

<sup>182</sup> Riigikohtu otsus tsiviilasjas III-2/1-14/95

<sup>183</sup> Töölepingu seadus (RT 1992, 15, 241) § 94

<sup>184</sup> Harju maakohu 09.02.2010 otsus tsiviilasjas nr 2-09-41475. Punkt 23

on keelatud teenistussuhe lõpetada, siis puudub ka alus väita, et üleütlemine oleks õigusvastane seoses tema eriseisundiga. Kehtivas seaduses, erinevalt eelnevalt kehtinud töölepingu seadusest, ühelgi töötajal koondatava töötaja valimisel eelisõigust ei ole.

Täiendav kaitse eelpoolnimetatud töötajatele tuleneb ka töösuhte lõppemisega seonduva tõendamiskoormuse seoses. Tsiviilkohtumenetluses kehtib põhimõte, mille järgi lasub tõendamiskohustus isikul, kes esitab nõude või vastuväite. Teatud juhtudel rakendatakse seadusest tulenevalt aga pööratud tõendamiskohustust. Töötajate esindajat, rasedat ning isikut, kes kasvatab kuni kolmeaastast last, peetakse töötajate grupiks, kes vajavad täiendavat kaitset tulenevalt asjaolust, et tööandjal võib olla kõrgendatud huvi nende isikutega töölepingut või teenistussuhet lõpetada. Nii on eelnõu § 92 lg-te 2 ja 3 alusel tõendamiskoormus pööratud eespool nimetatud isikutega töölepingu lõpetamisel tööandja kahjuks, kes peab tõendama, et tööleping ei öeldud üles töötaja erikaitse aluseks olevast seisundist tuleneval alusel, vaid muul seaduses lubatud põhjusel.<sup>185</sup>

Erikaitsega ametnikele on antud eelis ka avaliku teenistuse seaduse §-st 105 lõikest 4, mille kohaselt rasedale, rasedus- ja sünnituspuhkusel viibiva ema või alla seitsmeaastast last kasvatava lapse vanema puhul ebaseadusliku teenistussuhte lõpetamise tuvastamise korral, võib erinevalt teistest ametnikest, ka ametisse ennistamist. Samade ametnike õigusvastase ametisuhte lõpetamise tuvastamise korral, erinevalt teistest ametnikest, kellel on õigus nõuda kolme kuu hüvitis, on nendel nõudeõigus kuni kuue kuu keskmise palga ulatuses<sup>186</sup>.

Soome õiguskord sätestab sarnase kaitse osadele töötajatele. Sealse *työsopimuslaki* kohaselt ei tohi rasedus ja lapsehoolduspuhkus põhjuseks töölepingu lõpetamiseks ning neid on võimalik koondada vaid tööandja lõppemise korral.<sup>187</sup> Asjaolu, et raseduse ja lapse saamise ning töötajate esindajaks olemisega seonduvad asjaolud ei tohi olla aluseks töölepingu ega teenistussuhte lõpetamisele, on sätestatud ka Suurbritannia seadusandluses<sup>188</sup>.

Kuna teatud tingimustes võib olla tööandjate ja ametiasutuste jaoks kasulikum lõpetada tööleping või teenistussuhe isikuga, kes ei saa ajutiselt tööülesandeid teostada, siis on

---

<sup>185</sup> Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 72

<sup>186</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1)§ 105 lg 2

<sup>187</sup> Työsopimuslaki (26.1.2001/55) peatükk 7 § 9

<sup>188</sup> Employment rights act 1996. Article 47

arusaadav soov kaitsta teenistujaid ja töötajaid, kes vajavad kaitset kas temal lasuvatest kohustustest tulenevalt, nagu töötajate esindaja, või lastega seotud olukorrast tulenevalt, nagu rasedad ja väikelaste vanemad. Ometi on küsitav, kas lapsevanemaks saamise või olemisega seonduva kaitse osas selline regulatsioon ka reaalselt töötajaid kaitseb. Nii raseduse, rasedus- ja sünnituspuhkuse, kui ka ametnike puhul lapsehoolduspuhkuse korral ei ole lubatud töölepingut ega teenistussuhte üldjuhul lõpetada koondamise tõttu, kuid see ei ole keelatud kohe peale töö- või teenistussuhte lõppemise kaitse aluseks oleva tingimise äralangemist. Olukorras, kus töötaja koondatakse kohe peale lapsehoolduspuhkuselt tööle naasmist, puudub tal kaitse koondamise vastu, säilib vaid tema eelistamise kohustus. Kui tema töö- või ametikohta enam ei ole, siis on tööandja kohustatud lisaks koondamishüvitisele hüvitama ka etteteatamistähtaaja järgimatajätmise rahas, nagu nõuab töölepingu seaduse § 100 lõige 5<sup>189</sup> ja avaliku teenistuse seaduse § 101 lõige 6<sup>190</sup>. Seega on töötajale või ametnikule nõuetekohaselt teatatud töö- või teenistussuhte lõppemisest ning tal puudub sellele vastavalt alus ülesütlemise vaidlustamiseks ning tegelikult ei ole siiski töötaja või ametniku õigused oluliselt rohkem kaitstud kui tema kolleegide õigused. Pigem võiks väita, et juhul kui töötajat saaks koondada ka näiteks lapsehoolduspuhkuse ajal, oleks olukord, kus talle oleks võimalik samadel alustel hüvitada etteteatamistähtaaja mittejärgimise, kuid samas oleks töötajal võimalik kasutada ka veel lapsehoolduspuhkust ning teatud juhtudel annaks see võimaluse pikemalt leida omaale uus töökoht, eriti olukorras, kus tal on õigus saada vanemahüvitist. Seega ei pruugi selline erikaitse töötajate või ametnike suhtes olla reaalselt neid kaitsev. Kui seadusandja peamine probleem on töötajate sellise kaitsega seotud asjaoluga, et töölt eemalviibimise korral ei pruugi olla võimalik töötajat või ametnikku õigeaegselt teatada, siis võiks täpsustada koondamisteate üleandmise tingimusi, mille kohaselt peab töötaja või ametnik andma allkirja teate kättesaamise kohta. Allkirja mitteandmise korral oleks Eestis mõistlik juba ammu Soomes kehtiva kättetoimetamise meetodi rakendamist, mille kohaselt loetakse kahe manuka allkirjastatud kinnitust piisavaks tõendiks, et kinnitada asjaolu, et isik on dokumendi kätte saanud.

---

<sup>189</sup> Töölepingu seadus § 100 lg 5 - Kui tööandja või töötaja teatab ülesütlemisest ette vähem, kui on seaduses sätestatud või kollektiivlepingus kokku lepitud, on töötajal või tööandjal õigus saada hüvitist ulatuses, mida tal oleks olnud õigus saada etteteatamistähtaaja järgimisel.

<sup>190</sup> Avaliku teenistuse seadus § 101 lg 6 - Kui käesolevas paragrahvis sätestatud etteteatamistähtaegu ei järgita, makstakse ametnikule lisaks käesoleva seaduse §-s 102 sätestatud hüvitisele palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest.

#### **4. KOONDAMISE PROTSEDUUR**

Töö- ja teenistussuhte lõpetamise korral erinevatel alustel, on ka erinevad reeglid, mida tuleb järgida. Töösuhte puhul on kõige vähemformaalne olukord, kui tööleping lõpetatakse töölepingu seaduse §-i 79<sup>191</sup> alusel poolte kokkuleppel. Sellisel juhul ei ole vajalik kirjalik lepingu lõpetamise kokkuleppe sõlmimine, mis on siiski mõistlik sõlmida, vältimaks hilisemaid võimalikke vaidluseid. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt ei ole võimalik teenistussuhet poolte kokkuleppel lõpetada. Tähtajaline tööleping lõpeb tähtaja saabumisega, mille korral ei ole peale lõpparve maksmise vaja midagi teha. Ametiasutus peab teenistussuhte lõpetamise korral vormistama haldusakti, sest avaliku teenistuse seaduse kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest alati haldusaktiga<sup>192</sup>. Samuti on protseduuriliselt lihtne töösuhte või teenistussuhte lõpetamine töötaja või ametniku enda soovil. Sellisel juhul peab töötaja esitama tööandjale vastavalt töölepingu seaduse §-i 95 lõikele 1<sup>193</sup> kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavalduse ning see võib olla ainsaks vormistatud dokumendiks töösuhte lõpetamiseks. Teenistuja peab teenistussuhte ülesütlemise soovi korral esitama kirjaliku avalduse, mille alusel on võimalik koostada haldusakt, mille alusel toimub lõpparve väljamaksmine.

##### **4.1.Valikukriteeriumid koondamise korral**

Oluliselt keerulisem ja nüansirikkam võrreldes poolte kokkuleppel töö- või teenistussuhte lõpetamisega, on tööandja või ametiasutusepoolne töö- või teenistussuhte lõpetamine seondult koondamisega. Esmalt tuleb hinnata tööandjal või ametiasutusel juba eelnevates peatükkides käsitletud asjaolusid, mis võivad koondamissituatsiooni aluseks olla. Kui koondamise vajadus on üheselt olemas, saab sõltuvalt ülesütlemise põhjustest alustada ülesütlemise protsessi või vajadusel tuleb esmalt läbi viia töötajate või ametnike valik, keda koondada. Töötajad ja ametnikud, keda ei saa tulenevalt seadusest koondada või kellele

---

<sup>191</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 79 - Töölepingu lõpetamine kokkuleppel.

Pooled võivad nii tähtajalise kui tähtajatu töölepingu igal ajal kokkuleppel lõpetada

<sup>192</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1 § 103 lg 1

<sup>193</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 95 lg 1 l 1 - Töölepingu võib üles öelda kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavaldusega.

laieneb valikute tegemisel eelisõigus tööle või ametisse jääda, on põhjalikumalt leidnud käsitlust käeoleva töö kolmandas peatükis. Töötaja osas, kes ei ole usaldusisik ega ole täiendava kaitse all kas raseduse või väikelapse kasvatamisega seoses, erinevalt eelnevalt kehtinud töölepingu seadusest, koondamisel piiranguid ei ole ja tööandja võib neid võrrelda omal äranägemisel.

Töölepingu seaduse eelnõu seletuskirjas on leitud, et töölejäämise eelisõiguse kriteeriumitest, mille kohaselt töölejäämisel on loobutud tingimustest, mille kohaselt eelistatakse neid, kellel on paremad tööalased näitajad, on loobutud, et anda tööandjale otsustusõigus ning võimaldada tal jätta tööle eelkõige töötajad, kes teevad paremini tööd ehk töötajad, keda ta peab vajalikuks. Alles teisele kohale on TLS seadnud sotsiaalsed tegurid. Nii on Eestis koondamisel töötajate selekteerimisel seatud esikohale tööandja majanduslikud huvid, mitte aga sotsiaalne aspekt, nagu see on näiteks Põhjamaade õiguses. Kuna säte on praktikas tekitanud pidevaid vaidlusi ning ei ole täitnud eesmärki, on see eelnõust välja jäetud. Samas ei tähenda see, et tööandja võiks töötajaid selekteerida absoluutse suvaotsuse alusel. Töötajate selekteerimisel peab tööandja järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. Samuti on tööandjal soovitatav koondamise reeglid määrata kindlaks näiteks töösisekorraeeskirjades või leppida need kokku kollektiivlepingus.<sup>194</sup>

Avaliku teenistuse seaduses on erinevad valikukriteeriumid jäetud alles. Avaliku teenistuse seaduse §-i 90 lõike 4 kohaselt, kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, on teenistusse jäämise eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.<sup>195</sup>

Ametnike hariduskäigud on võimalik kõrvutada ning selle tulemusel eelistada kvalifitseeritumat ametnikku. Kui õpitud on sama eriala, siis on lihtne võrrelda – eelistada tuleks kõrgema haridustasemega ametnikku. Kui aga omandatud on erinevad erialad ja kumbki neist ei ole otseselt vastaval ametikohal töötamise eeldus, on väga raske objektiivselt

<sup>194</sup> Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde. Lk 68

<sup>195</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. §90 lg 4

eelistada üht eriala teisele ja võrdlus peaks edasi lähtuma teistest alustest. Kui aga õpitud on sama eriala, kuid erinevates koolides, siis kui mõlema ametniku õppeastme ainekavad on kinnitatud või akrediteeritud, vastavalt haridusastmele, ei ole tohiks ametiasutusel õigust otsustada, millist kooli või kõrgkooli tuleks eelistada ning selle alusel valikut teha ei tohiks.

Teadmisi ja oskusi on võimalik hinnata juhul kui mõlemad ametnikud teevad samasugust tööd ning nende kompetentsi on võimalik kõrvutada seoses täidetavate tööülesannetega. Kui ülesanded erinevad, võib valik osutada subjektiivseks ning seda ei peaks valiku alusena kasutama.

Kui nimetatud alustel ei ole võimalik ametnikku valida, tuleb teenistusse jätmisel eelistada ametnikku, kes kasvatab alla seitsmeaastast last. Kui sellele kriteeriumile ei vasta kumbki või vastavad mõlemad, tuleb eelistada ametnikku, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu. Siinkohal on seadus jättnud töölejäämise eelisõiguse täielikult ametiasutuse sisustada. Õigustatud ootus võib hõlmata ka seaduses nimetatud ülalpeetavate arvu, aga ka nendega seotud rahalisi kohustusi, muid sissetulekuallikaid ja kohustusi jm. Avaliku teenistuse käsiraamatu kohaselt sõltub õigustatud ootuse hindamine konkreetsetest asjaoludest ning kindlat loetelu siinkohal anda ei ole võimalik – kindlasti tuleks arvesse võtta ülalpeetavate arvu, kuid arvestada tuleb ka muid ametiasutusele teadaolevaid koondamise tagajärgi isikule ning ametniku suuremat ootust teenistusse jäämise osas. Viimatinimetatud kriteeriumid (loetelu kolmanda taseme kriteeriumid) on võrdsel tasemel ning ametiasutus saab kaalutlusõiguse alusel otsustada millist ta neist kasutab.<sup>196</sup>

Riigikohtu tõlgendus ametnike võrdlemise protseduurist on, et seaduse mõttega on kooskõlas, kui ühesugustelt või sarnaste ametiülesannetega ametikohtadelt koondatavatest isikutest moodustatakse enne vaba ametikoha pakkumist võimaluse korral avaliku teenistuse seaduse § 116 lg-s 2 nimetatud tunnuste alusel nn pingerida. Teenistuslaste näitajate hinnangulisust ja raskesti formaliseeritavust arvestades on suur roll avaliku teenistuse seaduse § 116 lg-s 2 nimetatud teistel asjaoludel.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Lang, kK., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. avalikuAvaliku teenistuse käsiraamat. Mustand seisuga 14.01.2013. lk 254

<sup>197</sup> Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-50-11. Punkt 12

Pingerea moodustamisel tuleb arvesse võtta teenistusse jäämise eelisõiguse kriteeriume alustades esimesest kriteeriumist ja lõpetades viimase kriteeriumiga. Ühesuguste teenistusülesannete korral tuleb võrdlemisel arvestada nii kvalifikatsiooni kui ka töö sisuga seotud teenistusalaseid näitajaid. Kui 1996.a. ATS-s tuli hinnata seda, kellel ametnikest olid parimad teenistusalased näitajad (ehk eelkõige tuli hinnata seniseid töötulemusi), siis ATS § 90 lg 4 kohaselt tuleb hinnata, missuguse ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused sobivad ametikoha muudetud ülesannete täitmiseks (ehk suunatus on sellele, kes edaspidi suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil). Kui esimese kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, tuleb vaadata, kas eristamine on võimalik tulenevalt sellest, kas ametnikud kasvatavad alla seitsmeaastaseid lapsi või mitte. Kui ka selle kriteeriumi alusel ei saa ametnikke eristada, tuleb vaadata kas tegemist on ametnike esindajaga või ametnikuga, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset.<sup>198</sup>

Ametiasutusel on kohustus enne teenistuja koondamist võrrelda teenistujate teenistusalaseid näitajaid ja teostada seejärel kaalutud valik. Alles pärast sellise valiku tegemist saab asutus teavitada teenistujat tema vabastamisest koondamise tõttu. Ametnik peab teadma, millist kriteeriumit tema teenistusest vabastamisel kohaldatakse.<sup>199</sup>

## **4.2.Ülesütlemisest etteteatamine**

Kui on tuvastatud reaalne vajadus töötajate koondamiseks, siis järgmine kohustuslik tegevus nii töö- kui ametisuhte puhul, on ülesütlemisavalduse esitamine töötajale või ametnikule. Kui töölepingu seadus sätestab eraldi otsese kohustuse selleks §-i 95 lõikega 1<sup>200</sup>, siis avaliku teenistuse seadus käsitleb seda koos ülesütlemise tähtaegadega. Avaliku teenistuse seaduse § 101 lõige 1 kohustab ametnikku koondamisest kirjalikult ette teatama samas kui töölepingu seadus sätestab vaid kohustusena vormistada ülesütlemisteade kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Sama paragrahv annab ette ka etteteatamistähtajad, mis ulatuvad 15 kalendripäevast kuni 90 kalendripäevani<sup>201</sup>. Samasugused tähtajad sätestab ka töölepingu

<sup>198</sup> Lang, k., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. avaliku teenistuse käsiraamat. Mustand seisuga 14.01.2013. lk 255

<sup>199</sup> Riigikohtu otsus haldusajlas nr 3-3-42-10. Punkt 15

<sup>200</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 95 lg 1 - Töölepingu võib üles öelda kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavaldusega. Vorminõuet rikkudes tehtud või tingimuslik ülesütlemisavaldus on tühine.

<sup>201</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1 § 101 lg 1- Koondamise tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult ette, kui tema teenistusstaaz on kestnud:

1) alla ühe aasta – vähemalt 15 kalendripäeva;



seaduse § 97 lõige 2. Siinjuures on oluline märkida, et kui töölepingu puhul on etteteatamistähtaja määramise aluseks töösuhe selle tööandja juures, siis ametniku koondamise puhul on etteteatamistähtaja määramise aluseks kogu avaliku teenistuse staaž. Eelnõu seletuskiri selle kohta selgitust ei anna, kuid eelnõu esimese lugemise Riigikogu stenogrammist võib järeldada, et üheks põhjuseks oli ametnikele staažist tuleneva eelise andmine<sup>202</sup>. Lisaks võib eeldada, et põhjuseks võib olla ka asjaolu, et uue avaliku teenistuse seadusega on tehtud lihtsamaks ametnike roteerumine erinevate ametiasutuste vahel ning ka üleminek, millest tulenevalt ei saaks olla õiguste või kohustuste tekkimisel siduvaks asjaolu see kui kaua on teenistussuhe konkreetse ametiasutuse juures kestnud.

Kohustus määrata tööandja- või ametiasutustepoolsel ülesütlemisel seadusest tulenev etteteatamistähtaeg on tulenev Euroopa sotsiaalharta neljanda artikli punktist neli, mille kohaselt kohustuvad harta ratifitseerinud riigid oma õiguskorras tunnustama kõigi töötajate õigust saada töösuhete lõpetamisest teada teatud kindel aeg enne seda.<sup>203</sup> Etteteatamistähtaegade eesmärk on anda asjaomasele isikule aega uue töökoha otsimiseks enne, kui tema töösuhe lõpeb, see tähendab ajal, mil ta veel töötab ja saab sissetulekut.<sup>204</sup> Samad tingimused on sisse viidud ka Soome tööregulatsiooni, mille kohaselt tuleb töötajale võimalikult varakult teatada ülesütlemisest ning seejuures tuleb tuua välja selle põhjused ning nimetada ka võimalikud alternatiivid<sup>205</sup>.

---

2) üks kuni viis aastat – vähemalt 30 kalendripäeva;

3) viis kuni kümme aastat – vähemalt 60 kalendripäeva;

4) kümme ja enam aastat – vähemalt 90 kalendripäeva.

<sup>202</sup> XI Riigikogu stenogramm VI istungijärk. 16.09.2009. Ken-Marti Vaheri ettekanne

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1253117761&paevakord=4768#pk4768>

<sup>203</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03.05.1996 - RT II 2000, 15, 93. Artikkel 4 punkt 4

<sup>204</sup> Euroopa sotsiaalharta. Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, juuli 2001. Lk 18

<sup>205</sup> Termination of Employment Relationships. Legal Situations in the Member State of the European Union. European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2. Manuscript completed in April 2006.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4623&langId=en lk 85 \(20.04.2013\)](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4623&langId=en lk 85 (20.04.2013))

Võrreldes eelnevalt kehtinud seadustega, on etteteatamistähtajad oluliselt muutunud. Eelmise avaliku teenistuse seaduse kohaselt oli sõltumata staažist etteteatamistähtaeg üks kuu<sup>206</sup>. Töölepingu seaduses oli see sätestatud sõltuvalt staažist kaks kuni neli kuud<sup>207</sup>. Kui töölepingu seaduse puhul võib näha selles ühte *flexicurity* väljendust, siis avaliku teenistuse puhul on ilmselt olnud eesmärgiks lähendada tingimusi töölepingu seaduse omadele.

Töölepingu või teenistussuhte ülesütleamise etteteatamisavaldusega koos tuleb esitada ka ülesütleamise põhjendused.<sup>208</sup> Avaliku teenistuse puhul tuleb järgida haldusmenetlusest tulenevaid nõudeid. Kohustus põhjendada ülesütlemist tuleneb haldusmenetluse seaduse §-st 40<sup>209</sup>, mis annab ametnikule õiguse ülesütleamise haldusaktile esitada oma seisukoha ja ka vastuväited. Vastuväiteid on aga võimalik esitada juhul kui teade ise on motiveeritud. Kuna tegemist ei ole haldusaktiga, siis muidu ülesütleamise teatega seoses motivatsiooni ei peaks lisama, kuna aga selle alusel antakse välja haldusakt, millele ametnikul on õigus eelnevalt esitada oma seisukoht, siis tuleks lisada teatele põhjendused ülesütleamise aluste kohta.

Kui töötajale on antud lepingu ülesütleamise teade, siis tsiviilõigusest tulenevalt on see tööandjale siduv ning sellega on võetud kohustus ka leping üles öelda teadaantud tingimustel eeldusel, et kõik tingimused on kooskõlas seadusega. Kui ülesütlemisteadet on töötajale antud, ei ole otseselt vajadust muude dokumentide järele, et töösuhe lõppeks teates toodud kuupäeval. Avaliku teenistuse puhul see aga nii ei ole. Nagu öeldud, ei ole ülesütlemisteadet haldusakt seaduse mõttes ning sellest veel õigusi ega kohustusi ei teki. Avaliku teenistuse seaduses on eraldi välja toodud, et kui ametiasutus on teatanud vabastamisest, siis saab sellest loobuda vaid ametniku kirjalikul nõusolekul ning kui ametiasutus soovib teenistussuhte jätkumist, aga ametnik nõusolekut ei anna, vabastatakse ta temale etteteatatud teenistussuhte lõpetamise alustel<sup>210</sup>.

Kuigi etteteatamistähtaegade järgimine on töö- või teenistussuhte ülesütleamise puhul kohustuslik, nagu näeb ette avaliku teenistuse seaduse § 101 lõige 6<sup>211</sup> ning töölepingu

---

<sup>206</sup> Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228). § 130 lg 1

<sup>207</sup> Töölepingu seadus. (RT 1992, 15, 241) § 89 lg 1

<sup>208</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 95 lg 2 ja

<sup>209</sup> Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354). § 40 lg-d 1 ja 2

<sup>210</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 101 lg 7

<sup>211</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 101 lg 6

seaduse § 100 lõike 5<sup>212</sup>, on sellest võimalik siiski ka kõrvale kalduda. Kui etteteatamist ei toimu seaduses sätestatud ulatuses, tuleb hüvitada see rahas ulatuses, mis töötajal või ametnikul oleks olnud õigus saada palga või töötasuna, kui etteteatamistähtaegasid oleks järgitud.

#### **4.3. Teise töö- või ametikoha pakkumine koondamise käigus ja koondamise vormistamine**

Kui töötajale või ametnikule on võimalik pakkuda teist tööd või ametikohta samas asutuses<sup>213</sup> või tööandja<sup>214</sup> juures, tuleb seda etteteatamisavaldusel või sellega koos teha. Teist töö- või ametikohta pakkudes tuleb kaaluda kas koondatav sobib vakantsele kohale või kas koolituse korral, mille kulud oleksid mõistlikud, võiks isik vabale kohale sobida.

Lisaks vakantsetele kohtadele, millel koondatav on kvalifitseeritud töötama, tuleb tööandjal pakkuda töötajale ka töökohti, mille puhul tuleks korraldada täiendõpet, samuti kohandada töökohta või muuta töötingimusi, kui see võimaldab töötajal töösuhet jätkata. Sellised kohustused on tööandjal juhul, kui muudatused ei põhjusta ebaproportsionaalselt suuri kulusi ning teise töö pakkumist võib kõiki asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada. Seega on tegemist taas hinnanguliste küsimustega, mida tööandja iga töötaja puhul kaaluma peab.<sup>215</sup> Tööandja kohustus pakkuda teist tööd hõlmab põhimõtteliselt igasugust tööd, mida töötaja oma koolituse, ametioskuse ja kogemuse põhjal teha suudab<sup>216</sup>.

Kui vakantne koht tekib peale ülesütlelisteate esitamist töötajale või ametnikule, tuleks seda pakkuda esimesel võimalusel kuni töö- või ametisuhte lõppemiseni. Erinevalt mõlemast eelnevast seadusest ei ole kehtivates seadustes enam kohustust pakkuda vaba töö- või ametikohta kuue kuu jooksul peale koondamist. Vakantse töökohta pakkumise kohustus ei ole kehtiv kui koondamise aluseks on tööandja tegevuse lõpetamine, pankroti väljakuulutamine või pankrotimenetluse lõpetamine raugemise tõttu.

---

<sup>212</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 100 lg 5

<sup>213</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 90 lg 7

<sup>214</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 89 lg 3

<sup>215</sup> Peek, I. Töölepingu tööandjapoolne ülesütlemine töötaja isikust tulenevatel põhjustel. Magistritöö. lk 56

<sup>216</sup> Treier, T. Peamised tagatised töötajate koondamisel. Juridica 2001/1, lk 63

Kui töötajale või ametnikule on koondamise teade antud, kohustub ta kuni tähtaja lõpuni täitma ülesanded, mida seni on täitnud. Tööandja või ametiasustus ei tohi koondatavat töötajat või ametnikku kohelda ebavõrdselt võrreldes teiste töötajate või ametnikega tulenevalt asjaolust, et ta koondatakse. Lisaks peab töötajale andma vaba aega, et tal oleks võimalik leida omale uus töökoht<sup>217</sup>. Vaba aja andmine töö otsimise eesmärgil tuleb tasustada keskmise töötasuga arvestades, et tegemist on mitte tahtlikust või raskest hooletusest tingitud töötaja isikust tuleneva olukorraga, mis on käsitletav töötamise takistusena.<sup>218</sup> Avaliku teenistuse seadus sellist võimalust ametnikule ei anna.

Kui ülesütlemise teates sätestatud tähtaeg on kätte jõudnud, võib käituda töölepingu puhul praktikas erinevalt – sõlmitakse lepingu lõpetamise kokkuleppeid, koostatakse pretensioonide ja nõuete välistamise kinnitusi tööandja vastu jne. Ainus seadusest tulenev kohustus on maksta töötajale lõpparve, mis peab olema tasutud hiljemalt viimasel tööpäeval<sup>219</sup>. Avaliku teenistuja koondamise korral tuleb enne koondamise tähtaega vormistada haldusakt, mis arvestaks koondamisteates sätestatud tingimusi ning koondatava seisukohta sellele. Haldusakt peab haldusmenetluse seaduse teise osa neljanda peatüki teises jaos sätestatud tingimuste kohaselt olema õiguspärane. Sealhulgas peab haldusakt olema selgelt ja arusaadavalt vormistatud, kirjalikult põhjendatud ning peab sisaldama viidet võimalikele vaidlustamise alustele. Nagu ka töölepingu ülesütlemise korral, peab ametiasutus tasuma lõpparve viimasel teenistussuhte päeval<sup>220</sup>. Lõpparvega tuleb maksta töötasu või palk, saamatajäänud puhkuse hüvitis ning koondamishüvitis. Koondamishüvitis on mõlemas seaduses ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses. Koondamishüvitise eesmärk on lisaks palga kompenseerimisele ka moraalseks toetuseks ametikoha kaotamise eest<sup>221</sup>. Lõpparve tasumisega on töö- või teenistussuhe poolte vahel lõppenud.

Kui töö- või teenistussuhe on lõppenud koondamise alusel, on tööandjal ja ametiasutusel kohustus viie kalendripäeva jooksul alates töö- või teenistussuhte lõpetamisest esitada Eesti

---

<sup>217</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 99

<sup>218</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 38

<sup>219</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 84 lg 1 - Töölepingu lõppemisega muutuvad kõik töösuhetest tulenevad nõuded sissenõutavaks.

<sup>220</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 104 lg 1

<sup>221</sup> Lang, kK., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. avalikuAvaliku teenistuse käsiraamat. Mustand seisuga 14.01.2013. lk 281

Töötukassale Sotsiaalministri määrusega<sup>222</sup> kehtestatud täidetud vormid, millele vastavalt on võimalik maksta koondatule kindlustushüvitis vastavalt töö- või teenistussuhte kestusele kas ühe või kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Koondamise korral kindlustushüvitise taotlemise avalduse vorm ja lisatavate dokumentide loetelu. (RTL 2009, 50, 749)

<sup>223</sup> Töötuskindlustuse seadus (RT I 2001, 59, 359) § 14<sup>2</sup> (1) Kindlustushüvitist makstakse koondamise korral töötajale, kelle töösuhe selle tööandja juures, või ametnikule, kelle teenistusstaaz on kestnud:

- 1) viis kuni kümme aastat – ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses;
- 2) üle kümne aasta – kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses.

## 5. EBASEADUSLIKU KOONDAMISE TAGAJÄRJED

Juhul kui töötaja leiab, et koondamine on toimunud ebaseaduslikult, on tal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks töövaidluskomisjoni või kohtu poole. ILO konventsiooni number 158<sup>224</sup> ja Euroopa sotsiaalharta<sup>225</sup> kohaselt tuleb töötajaid ebaseadusliku ülesütlemise eest kaitsta. Alused, mis võivad tingida ebaseadusliku koondamise, võivad olla sisulised nagu koondamissituatsiooni puudumine ja formaalsed nagu näiteks koondamise etteteatamise suuline üleandmine. Sama olukord on ka avaliku teenistuse korral selle vahega, et ametnikul ei ole õigus minna töövaidluskomisjoni. Kuna ametisuhte puhul on vaidluse esemeks haldusakt või toiming, siis toimub ka teenistust käsitlevate vaidluste kohtulik lahendamine halduskohtus.

Kui töötajale on ette teatatud koondamisest ja kui ta leiab, et see ei ole kooskõlas seadusega, siis on tal aega 30 kalendripäeva, et esitada oma nõue kohtusse või töövaidluskomisjoni.<sup>226</sup> Võrreldes eelnevalt kehtinud regulatsiooniga ei ole muutunud aegumistähtaeg, kuid muutunud on tähtaja kulgemise arvestuse algus. Kui eelnevalt alustati tähtaja arvestust alates vaidlusalusele sündmusele järgnevast päevast<sup>227</sup>, siis kehtiv seadus näeb ette tähtaja arvestamise alates etteteatamisavalduse saamisest<sup>228</sup>. Põhjusel, et koondamise puhul on alates aastase töösuhte või teenistusstaazi korral ülesütlemise tähtaeg vähemalt 30 kalendripäeva, on enamikel juhtudel lepingu või töösuhte lõpetamise hetkeks nõudeõigus aegunud. Töövaidluskomisjoni saavad pooled avalduse esitada juhul, kui vaidlusalune nõue ei ületa 10 000 euro piiri<sup>229</sup>. Kui töövaidluskomisjon on teinud otsuse, millega töötaja või tööandja ei nõustu, siis ei saa vaidlustada töövaidluskomisjoni otsust vaid saab pöörduda hagiavaldusega maakohtusse, ning menetlus käib vastavalt tsiviilkohtu menetluse seadustikus sätestatud korrale.

---

<sup>224</sup> Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158). Article 4

<sup>225</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93)

<sup>226</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 105 lg 1.

<sup>227</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus (RT I 1996, 3, 57) § 7 lg 1

<sup>228</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 106

<sup>229</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus (RT I 1996, 3, 57) § 4 lg 1<sup>1</sup>

Ka ametnikul on 30 päeva jooksul vastavalt haldusmenetluse seadusele õigus alustada vaidemenetlus<sup>230</sup> või halduskohtumenetluse seadustiku alusel esitada kaebus<sup>231</sup> kohtusse. Kuna avaliku teenistuse seadus ei näe ette kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust, siis saab ametnik ise valida kumba menetlusliiki valida. Valides vaidemenetluse, siis jäävad talle kõik õigused pöörduda tema jaoks ebasobiva lahenduse korral oma õiguste kaitseks kohtusse. Vaidemenetluse algatamiseks peab ametnik esitama vaide teenistussuhte koondamise kohta haldusorganile, kes teostab teenistuslikku järelevalvet teenistussuhte lõpetanud haldusakti andnud haldusorgani suhtes. Vaie tuleb esitada läbi haldusakti andnud haldusorgani. Kui teenistuslikku järelevalvet tegevat haldusorganit ei ole, tuleb esitada vaie haldusakti andnud haldusorganile endale.<sup>232</sup> Haldusakti andnud haldusorgan saab ka ise vaide rahuldada kui ta leiab, et see on põhjendatud. Kui ta leiab, et vaie ei ole põhjendatud, siis saadab ta selle edasi tema üle järelevalvet teostavale haldusorganile, kes peab seisukoha võtma. Kui vaiet ei rahuldata, siis on ametnikul õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse.<sup>233</sup>

Lisaks otseselt seaduses sätestatud alustele, on võimalik töölepingu või teenistussuhte ülesütlemise korral tugineda selle ebaseaduslikkusele ka üldisematele alustele. Erinevalt eelmisest töölepingu seadust, võimaldab kehtiv seadus vaidlustada ülesütlemine tulenevalt selle vastuolust ka hea usu põhimõttega<sup>234</sup>. Hea usu põhimõte ei sisalda konkreetseid käitumisreegleid, vaid on aluseks üldisele käitumisstandardile, millest lähtudes hinnatakse lepingupoolte käitumist.<sup>235</sup> Juhul kui teenistuja leiab, et tema teenistussuhe on üles öeldud rikkudes õiguse üldprintsipi, on ka temal õigus haldusakt selle alusel tühistada, tuginedes haldusorgani haldusmenetluse seaduse esimese osa teise jao sätetele, mis sätestab haldusmenetluse põhimõtted, mille rikkumise korral on haldusakt tühine.

Kui töötaja on esitanud kohtusse hagi või avalduse töövaidluskomisjoni, siis mõlemal juhul peab töötaja oma nõuet põhistama ning esitama tõendid, mis kinnitavad lepingu

---

<sup>230</sup> Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354). § 75 - Vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama.

<sup>231</sup> Halduskohtumenetluse seadustik (RT I, 23.02.2011, 3). § 46 lg 1 (tühistamiskaebus) ja § 47 lg 2 (vaidemenetluse otsuse vaidlustamine)

<sup>232</sup> Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354). § 73 lg-d 1 ja 2

<sup>233</sup> Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354). 5. Peatükk – vaidemenetlus

<sup>234</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) §106

<sup>235</sup> Kull, I. Hea usu põhimõte kaasaegses lepinguõiguses. Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 8. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002. Lk 19-20

ebaseaduslikku ülesütlemist<sup>236</sup>. Erisus on siinkohal toodud, pöörates tõendamiskoormuse ümber töötaja suhtes, kes on ülesütlemise hetkel kas rase, õigustatud saama rasedus- ja sünnituspuhkust või on töötajate esindaja.<sup>237</sup> Sellisel juhul tuleb eeldada, et tööleping on üles öeldud erikaitse aluseks olevast tunnusest tulenevalt ning kui tööandja leiab, et see nii ei ole, siis peab tema tõendama, et ülesütlemine oli õiguspärane ega olnud seotud ei erikaitsega seonduvate asjaoludega.

Sarnaselt töölepingu regulatsioonile, on ka uue avaliku teenistuse seadusega kitsendatud võimalusi ebaseadusliku koondamise korral saada teenistusse ennistatud. Kui eelnevalt oli igal õigus nõuda koos haldusakti tühistamisega ka teenistusse ennistamiseks, siis nüüd on see võimalik vaid erandjuhtudel. Ennistamist on töötajatega sarnaselt võimalik nõuda rasedatel ja naisel, kellel on õigus kasutada rasedus- ja sünnituspuhkust. Täiendavalt on ennistamise õigus ka ametnikel, kes kasvatavad alla seitsmeaastast last.<sup>238</sup> Mõlema, nii töötaja kui teenistuja ennistamise eelduseks on aga isiku enda soov selleks. Töölepingu seaduses on see välja toodud seoses sellega, et erikaitse all oleva isiku puhul ei rahuldata tööandja soovi lepingu lõpetamiseks menetluse tulemina, kui aga töötaja ise seda soovib, siis on tal selleks õigus ning ta peab esitama ise vastava avalduse. Seega rakendub ennistamise õigus läbi töötaja passiivse tegevuse. Teenistuja puhul on see antud talle läbi ennistamise nõudeõiguse andmise, mis eeldab aga aktiivset menetlustegevust läbi nõudeõiguse realiseerimise.

Tsiviilõiguse põhimõttest, mitte olla lepinguliselt seotud oma tahtevastaselt, on kantud ka muudatus võrreldes eelneva töölepingu seadusega, mis lubab õigusvastaselt lepingu lõpetamise korral tööle ennistamise vaid juhul kui sellega on nõus mõlemad pooled. Töölepingu seaduse eelnõu esimesel lugemisel on eelnõu ettekandja, sotsiaalminister Maret Maripuu öelnud, et eelnõu näeb ette ka võimaluse töösuhet jätkata, kuid erinevalt praegusest ennistamisest peavad töösuhete jätkamisega nõus olema nii töötaja kui ka tööandja. Ennistamine ehk töövaidluskomisjonile või kohtule lepingu jätkumise üle otsustamisõiguse andmine lepingupoolte tahtest sõltumata ei ole kooskõlas eraõigusliku lepingu põhimõtetega.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> Individaalse töövaidluse lahendamise seadus (RT I 1996, 3, 57) § 14 lg 3 p 6 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (RT I 2005, 26, 197) § 5 lg 2.

<sup>237</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) §92 lg 2 ja lg 3

<sup>238</sup> Avaliku teenistuse seadus. (RT I, 06.07.2012), 1. § 105 lg 4

<sup>239</sup> XI Riigikogu stenogramm 2008. V köide : IV istungjärk : 8. september - 9. oktoober. Lk 393, Maret Maripuu sõnavõtt.



Erinevalt Eestis kehtivast regulatsioonist on Suurbritannias töö- või teenistussuhtesse võimalik ennistada vaid usaldusisikut või töotervishoiunõukogu liiget. Soome regulatsiooni kohaselt on võimalik ebaseaduslikult koondatud isikut tööandja nõusolekuta ametisse ennistada, kui kohtunik leiab, et see on põhjendatud. Kohtu pädevuses on aga ka ennistamisest loobuda, määraes selle asemel suuremas ulatuses ülesütlemishüvitis.<sup>240</sup>

Oluliseks erinevuseks võrreldes eelneva avaliku teenistuse seaduse regulatsiooniga on asjaolu, et üldjuhul ei ole võimalik enam nõuda haldusakti tühistamist vaid ainult haldusakti õigusvastaseks tunnistamist ning teenistusest vabastamise aluse muutmist. Kui haldusakt tühistatakse, siis tähendab, et see on tühine algusest peale<sup>241</sup>, mis eeldaks ka restitutsiooni kohaselt ametniku teenistusse ennistamist kui kõige lähedasemat võimalust endise olukorra taastamisele. Kehtiv seadus ei näe ette tühistamiskaebuse esitamise võimalust, küll aga nõudeõigust haldusakti õigusvastaseks tunnistamiseks koos ülesütlemise aluse muutmisega, millele lisandub ka hüvitis. Õigusvastane on haldusakt, kui see ei ole antud pädeva haldusorgani poolt hetkel kehtiva õiguse alusel ega ole sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta või ei vasta vorminõuetele. Neid nõudeid rikkuv ja seega õigusvastane haldusakt on aga sellele vaatamata kehtiv ning puudutatud isik võib haldusakti edukalt vaidlustada<sup>242</sup>.

Nii töötajatel kui ka teenistujatel, kellel on õigus nõuda ennistamist ebaseadusliku töö- või teenistussuhte ülesütlemise korral, on õigus koos ennistamisega nõuda ka kahju hüvitamist<sup>243</sup> või tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest<sup>244</sup>. Töölepingu regulatsioon juhindub üldisest võlaõigusseaduses sätestatud kahju hüvitamise olemusest ja põhimõtetest, mille kohaselt on kahju hüvitise eesmärgiks isiku asetamine võimalikult lähedasse olukorda võrreldes sellega, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud ning kahju

---

<sup>240</sup> Termination of Employment Relationships. Legal Situations in the Member State of the European Union. European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2. Manuscript completed in April 2006.

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4623&langId=en> lk 135 (20.04.2013)

<sup>241</sup> Haldusmenetluse seadustik (RT I 2001, 58, 354) § 63 lg 1

<sup>242</sup> Mikiver, M., Roosve, T. Haldusõigus. Üldosa. 2001. Sisekaitseakadeemia, Tallinn. Lk 71

<sup>243</sup> Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35) § 108

<sup>244</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 105 lg 4

hüvitamise korral tuleb hüvitisest maha arvata igasugune kasu, mis ta sai seoses ülesütlemisega.<sup>245</sup> Töölepingu regulatsioon seoses kahju hüvitisega on kitsam võrreldes võlaõigusseaduse käsitleusega, tuues välja et hüvitisest saab maha arvata osa, mis töötaja on omandanud oma tööjõu teistsuguse kasutamisega, ehk et kui töötaja on vahepeal töötanud kusagil mujal, siis seal töötatud töötasu tuleb arvata maha kahjuhüvitisest. Töö mitteteostamisega on aga võimalik erineval viisil ka kokku hoida, näiteks töölkäimisega seotud transpordi või toidukulude pealt. Kuigi üldise kahju hüvitamise põhimõtte kohaselt võiks arvestada kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid eesmärgiga, et kahju hüvitamise läbi töötaja ei rikastuks, siis töölepingu seadus toob hüvitise vähendamise alusena välja vaid muu töötasu, mida töötaja on mujalt saanud, ning see on ammendav loetelu mahaarvamise alustest. Kuna töölepingu seaduses sätestatu on imperatiivne töötaja õiguste kaitsmisel, ei ole võimalik kohaldada laiemaid võlaõigusseadusest tulenevaid kahju hüvitamise põhimõtteid ning teha sellele vastavalt hüvitisest muid mahaarvamisi.

Töölepingu ebaseadusliku ülesütlemise korral võib kahju hüvitise nõue olla aga ka muudel alustel kui saamatajäänud töötasu, tulenevalt asjaolust, et aluste loetelu selleks on seaduses jäetud lahtiseks. Praktikas võiksid olla kahju hüvitise alusteks sellisel juhul näiteks erinevad kompensatsioonipaketi osad, millele töötajal oli õigustatud ootus, nagu sissemaksed pensionifondi, elukindlustus jms kuid on võimalik ka muudest kohustustest tulenevad nõuded, kui töötaja ei saanud kohustusi täita tulenevalt lepingu ebaseaduslikust ülesütlemisest. Avaliku teenistuse seadus seab teenistuja halvemasse seisu võrreldes töötajaga. Nimelt on ammendavalt reguleeritud, et ametnik ei saa nõuda hüvitisena muud kui tasu teenistusest puudunud aja eest. Sätte sõnastuse kohaselt ametiasutusel justkui puuduks ka õigus vähendada hüvitist, kui teenistujal on vahepeal olnud sissetulek, kuid hinnates sätte eesmärki ei oleks see põhjendatud. Kuigi see ei ole seaduses sõnaselgelt toodud välja kahju hüvitamisena, see oma olemuselt on seda. Seega tuleks sellise tasu maksmise korral arvestada ka kahju hüvitamise üldiste põhimõtetega. Kui ametnikul on vahepeal olnud sissetulek, mida ei oleks olnud, kui ta oleks olnud teenistussuhtes, siis tuleks see maha arvestada saadavast puudunud aja eest saadavast tasust. Ka Riigikohus leidnud, et tasu väljamõistmine on eesmärgipärane ulatuses, mis ei too kaasa isiku põhjendamatut rikastumist. Seetõttu peab kolleegium võimalikuks arvata sel alusel makstavast hüvitisest maha ka tasu, mille isik on teenistusest sunnilt puudunud ajal omandanud oma tööjõu teistsuguse kasutamisega. Tasu väljamõistmise puhul

---

<sup>245</sup> Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487). § 127 lg 1 ja lg 5

on seega määrav, kui suures ulatuses on õiguspärane arvesse võtta teenistusest sunnilt puudunud ajal teise tööandja poolt makstud töötasu või isiku tööjõu teistsuguse kasutamise eest saadud muud tulu. Õigusvastase teenistusest vabastamise tõttu asutuselt saamata jäänud tasu väljamõistmise otsustamisel tuleb lähtuda kahju hüvitamise reeglistikust, võttes arvesse eelkõige põhjuslikku seost õigusvastase teenistusest vabastamise ja saamata jäänud töötasus väljenduva kahju vahel.<sup>246</sup>

Praktikas võib see tähendada aga olukorda, kus juhul kui ebaseaduslikult koondatud töötajal või ametnikul on võimalik teenida vahetult peale töölepingu või teenistussuhte lõppemist sissetulekut, võib tal puududa selleks motivatsioon kui ta teab, et on võimalik saada ebaseadusliku ülesütlemise eest hüvitist ning tema teenitava sissetuleku arvelt vähendatakse seda. Tema jaoks tähendaks see seda, et ta teeks tööd, kuid on võimalik, et reaalselt suuremat sissetulekut ta tänu sellele ei saa. Passiivsuse õhutamine tööturul ei saa aga kindlasti olla ühegi seaduse eesmärk.

Teatud juhtudel on aga võimalik, et ebaseadusliku ülesütlemise korral ei ole tööandja või ametiasutus kohustatud maksma saamatajäänud palka või hüvitist. See saaks kohalduda eelkõige vorminõuete rikkumise korral. Tallinna Ringkonnakohus on oma 06.06.2006 otsuses haldusasjas number 3-05-247 väljendatud seisukohta, et teenistusest vabastamise käskkirja tühistamine ei annaks alust teenistusandjale nõude esitamiseks teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu väljamõistmiseks, kui teenistusest puudumine on otseselt tingitud mitte teenistusest vabastamise käskkirjast, vaid kohtumäärusest, millega isik ametikohalt kõrvaldati. Riigikohtu halduskolleegium jättis 20.12.2006 otsusega haldusasjas nr 3-3-1-79-06 ringkonnakohtu nimetatud otsuse muutmata.<sup>247</sup>

Vastavalt töölepingu seaduse §-i 107 lõikele 1, kui kohus või töövaidluskomisjon tuvastab, et töölepingu ülesütlemine on seadusest tuleneva aluse puudumise või seaduse nõuetele mittevastavuse tõttu tühine või vastuolu tõttu hea usu põhimõttega tühistatud, loetakse, et leping ei ole ülesütlemisega lõppenud. Vastavalt sama paragrahvi järgmisele lõikele, tunnistades ebaseadusliku ülesütlemise tühiseks, on nii töötajal kui ka tööandjal õigus taotleda kohtult või töövaidluskomisjonilt lepingu lõpetamist tagasiulatuvalt alates ajast, kui see oleks lõppenud ebaseadusliku ülesütlemise õiguspärasuse korral. Kui eelnevalt kehtinud seaduse kohaselt sai töötaja ise valida, kas ta soovib ebaseadusliku lepingu lõpetamise korral tööle

<sup>246</sup> Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-85-11. Punkt 14 ja 18

<sup>247</sup> Tallinna ringkonnakohtu otsus haldusasjas nr 3-05-247. Punkt 20

ennistamist või mitte, siis kehtiv seadus annab mõlemale poolele õiguse leping üles öelda ainsa erisusega, et tööandja soovil ei ole võimalik vaidlusorgani poolt lepingut lõpetada, kui töötaja oli rase, tal oli õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust või ta oli valitud töötajate esindajaks.

Üheks oluliseks põhjuseks, miks regulatsiooni muudeti, tuleb pidada praktikat, mille kohaselt ametnik ennistati tööle, makstes talle hüvitist töölt puudunud aja eest ning tihti andis ametnik vahetult peale ennistamist teenistussuhte ülesütlemisteate. Tuleb aga tähele panna, et ennistamise eesmärgiks on alati isikule töö tagamine, isiku töötuks jäämise vältimine. Käesoleva lõigu alguses toodud viisil käitumine aga tuleneb isiku soovist ilma tööd tegemata raha teenida ning see ei ole olnud sätte eesmärk. Ametniku teenistusse ennistamine õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise meetmena ei ole mõistlik ka sellel põhjusel, et ametniku ja ametisse nimetamise õigust omava isiku edasine sujuv koostöö on juba jäädavalt kahjustatud, samuti kohtumenetluse pikkuse tõttu ei ole tihti võimalik enam isikut kuhugi ennistada.<sup>248</sup>

Raseda ja rasedus- või sünnituspuhkust saama õigustatud isiku sellise kaitse kohaldamise kohustus tuleneb Euroopa sotsiaalharta artikli kaheksa lõikest kaks<sup>249</sup>. Kuid ka erikaitse all olevate ametnike kaitse nimetatud isikutele on reservatsiooniga, et töövaidluskomisjon või kohus lõpetab lepingu tööandja soovil, kui poolte huve arvestades oleks see mõistlik. Erikaitse all oleva töötaja või teenistuja kaitse mitterakendamise aluseks saab sellisel juhul olla eelkõige tööandja tegevuse lõppemine<sup>250</sup>. Samas on praktika juba kitsendanud teenistujate ennistamise aluseid - Riigikohus on leidnud, et kui on võimalus teenistujat ametisse ennistada, kuid seda välistavad muud asjaolud nagu kodakondsuse puudumine, siis ei ole kuidagi võimalik rakendada ametniku õigust saada tööle ennistatud vaatamata ebaseaduslikule lõpetamisele<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Lang, k., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. avaliku teenistuse käsiraamat. Mustand seisuga 14.01.2013. lk 290

<sup>249</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03.05.1996 - RT II 2000, 15, 93. Artikkel 8 punkt 2 tunnistama ebaseaduslikuks, kui tööandja teatab naistöötajale töölepingu lõpetamisest pärast tööandjale rasedusest teatamist ning enne rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppu, või selle, et tööandja teatab naistöötajale töösuhte lõpetamisest, kui etteteatamistähtaeg lõpeb nimetatud ajavahemiku kestel

<sup>250</sup> Selgitused töölepingu seaduse juurde. Treier, T., Suder, S., Käärats, E. Sotsiaalministeerium, 2011. Lk 93

<sup>251</sup> Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-85-11. Punkt 20

Võrreldes eelneva avaliku teenistuse regulatsiooniga, on praeguses seaduses olukord, kus ametiasutusel, kui on tekkinud soov teenistujast lahti saada, on võimalik lepingu öelda üles isegi kui selleks puudub igasugune seadusest tulenev alus. Haldusorgan vormistab haldusakti, millega teenistussuhe lõpetatakse sõltumata sellest kas selle käigus rikutakse protseduuri- või sisunõudeid ja teenistussuhe on üles öeldud. Sellisel juhul saabki vaid erikaitse all olev ametnik nõuda teenistusse ennistamist, tavaline ametnik saab aga nõuda ülesütlemise aluse muutmist ning hüvitist mahus kuni kolme kuu keskmise palga suuruses<sup>252</sup>. Kolme kuu keskmise töötasu kahju hüvitiseks on ette nähtud ka töölepingu seaduses. Erikaitse all olev ametnik ja töötaja saavad nõuda hüvitiseks kuue kuu keskmise palka. Seega on praktikas olukord, kus vaatamata asjaolule, et seadus sätestab, et töö- ja teenistussuhte ülesütlemine tööandja või ametiasutuse poolt on lubatud vaid erandjuhtudel, on soovi korral võimalik lõpetada töö- või teenistussuhe ka tööandja või ametiasutuse vastava isiku suvast sõltuvalt. Halvemal juhul tuleb töölepingu teisele poolele maksta kolme kuu töötasu või palk, kui ta ei ole just erikaitse alla kuuluv isik. Võimalik on aga ka olukord, kus tööandja või ametiasutus ei peagi kandma täiendavaid kulusid, kui töötaja või ametnik on leidnud omale peale ebaseaduslikku ülesütlemist uue töö ja ta ei ole seoses sellega varalist kahju kandnud.

Nii töölepingu seaduse kui ka avaliku teenistuse seaduse puhul tuleb oluliseks eesmärgiks pidada nendes käsitlust leidnud isikute õiguste kaitse töö- või teenistussuhte alguse, kestuse, kuid eriti selle lõpetamise korral. Seaduse eesmärgi ega ka regulatsiooni endaga, mis keelab töö- või teenistussuhte ülesütlemise ilma seaduses toodud aluseta, ei ole kooskõlas olukord, kus tööandja või ametiasutus võib lõpetada töö- või teenistussuhte ilma, et sellele järgneks olulisi tagajärgi. Kolme kuu saamatajäänud palga või kahju hüvitise nõue ei pruugi olla piisavaks motivaatoriks, eriti arvestades asjaolu, et tööandja või ametiasutus ei ole kohustatud ka seda tasuma, kui töötaja või ametnik on ise olnud aktiivne ning leidnud omale võimaluse sissetuleku teenimiseks.

Autori hinnangul ei ole põhjendatud nii töölepingu kui ka avaliku teenistuse regulatsiooni selline lähendamine võlaõigusseaduse kahju hüvitamise instituudile. See võib olla põhjendatud, kuid sellele täiendavalt peaks olema sätestatud kohustuslik stiimul, mistõttu tööandjad ja ametiasutused sooviksid ise seadust järgida. Kuigi töölepinguseadus võimaldab küll sätestada lepingus ka leppetrahvi klausel, siis praktikas on tööandja üldjuhul tugevamal

---

<sup>252</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. § 105 lg 1

positsioonil ning töötajal on väga keeruline suruda läbi leppetrahvi tingimused, mis kaitseksid teda ebaseadusliku koondamise eest suuremal määral, kui ainult tööandjapoolne kahju hüvitamise kohustus. Seda saaks teha vaid lepingutingimused või seadusest tulenevad kohustused, mis ajendaksid tööandjat seadust järgima. Olukord, kus tööandja või ametisutus ei pruugi kanda kulusid seoses ebaseadusliku ülesütlemisega, seda ei taga. Kui võib saada aru kahju hüvitise sissetoomisest tööõiguse ja avaliku teenistuse õiguse regulatsiooni, siis autori hinnangul võiks töötajate ja teenistujate õiguste kaitset silmas pidades olla täiendavalt veel kohustuslik töötasu või palgaga seotud hüvitis, mis kannakski eesmärki tagada võimalikult suurel määral tööandja- või ametiasutusepoolne huvi seaduse järgimiseks ning ehk mingil määral oleks see ka ebaseaduslikust töölepingu või teenistussuhte lõpetamisest tuleneva mittevaralise kahju hüvitamiseks.

Euroopa sotsiaalharta artikkel 24<sup>253</sup> käsitleb töötajate õiguste kaitset töösuhte lõpetamise korral. Selle teine punkt kohustab tagama ebaseadusliku lõpetamise korral töötajale piisav hüvitis või muu toetus, mis teatud mööndustega võib olla Eestis täidetud. Sama artikli esimene punkt aga kohustab seadusandjat tagama töötajate õigus, et nende töösuhet ei lõpetataks seadusliku aluseta. Euroopa sotsiaalharta alusel välja töötatud ja ministrite komitee poolt 26. märtsil 2008 vastu võetud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm toob välja, et eelpoolnimetatud Euroopa sotsiaalharta artikkel 24 kohaselt peab seadusliku aluseta vallandatud töötajatel olema õigus saada piisavalt hüvitist või muud sobivat toetust. Hüvitamissüsteem loetakse piisavaks, kui see hõlmab järgmist:

- Vallandamise kuupäeva ja organi, millele kaebus esitati, otsuse vahelisel kuupäeval kantud rahalise kahju hüvitamine ning tööle ennistamise võimalus.
- Ja/või piisavalt suur hüvitis, et see mõjuks tööandjale hoiatavalt ja korvaks töötaja kantud kahju.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000, 15, 93. § 24 Õigus kaitsele töösuhte lõpetamise korral

Et rakendada tulemuslikult õigust kaitsele töösuhte lõpetamise korral, kohustuvad lepingupooled tunnustama:

a) kõigi töötajate õigust sellele, et nende töösuhet ei lõpetata seadusliku aluseta, mis lähtub nende pädevusest või käitumisest või ettevõtte, asutuse või talituse tegevusest tulenevatest vajadustest;

b) õigus saada piisavat hüvitist või muud toetust, kui töötaja töösuhe on lõpetatud seadusliku aluseta.

Sellega seoses kohustuvad lepingupooled tagama, et töötajal, kes leiab, et tema töösuhe on lõpetatud seadusliku aluseta, on õigus pöörduda erapooletu instantsi poole.

<sup>254</sup> parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm. 26.03.2008

Kui eelnevalt kehtinud nii avaliku teenistuse seadus kui ka töölepingu seadus lähtusid esimesest punktist<sup>255</sup>, siis käesolevad regulatsioonid on võtnud aluseks artikli 24 teise punkti. Autori hinnangul ei ole aga see tagatud kuna esmalt võib hüvitis või palk kolme kuu keskmise alusel, osutuda liialt väikeseks, et olla preventiivse iseloomuga. Teisalt ei ole olukorras, kus makstavast hüvitisest või saamatajäänud palgast maha arvestada kahju hüvitamise põhimõtete kohaselt saadav tulu, tagatud, et ebaseaduslikult koondatud töötaja või teenistuja üldse saab mingit hüvitist ebaseadusliku lõpetamise eest. Seega tuleks asuda seisukohale, et eelnev regulatsioon kaitses töötajate ja ametnike õiguseid suuremal määral kui hetkel kehtiv. Lahendus oleks kui kasutada hüvitise või saamatajäänud töötasu arvestamisel fikseeritud keskmisel töötasul või palgal põhinevat summat. Sellega oleks tagatud suurem motivatsioon tööandjatele ning ametiasutustele seaduse järgimiseks, ning töötajatele ja ametnikele suuremal määral kaitse lepingu või teenistussuhte ebaseadusliku ülesütlemise korral.

---

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta\\_aruannete\\_uus\\_vorm.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta_aruannete_uus_vorm.pdf)  
(29.04.2013)

<sup>255</sup> Avaliku teenistuse seadus.(RT I 1995, 16, 228). § 135 lg 1

Töölepingu seadus (RT 1992, 15, 241) § 117 lg 1

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös leiab käsitlust töötaja ja ametniku õiguslik seisund ja õigused olukorras, kus tööleping või teenistussuhe öeldakse üles seoses majanduslike tingimustega. Majanduslikud põhjused, mis võivad mõjutada töö- või teenistussuhte jätkumist on eelkõige töö oluline vähenemine, ümberkorraldus või tööandja või ametiasutuse lõpetamine. Eesmärgiga tagada töötajate ja ametnike õiguste kaitse sellises olukorras, on mitmetest rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevalt jõustada siseriiklikus regulatsioonis tingimused, mis kaitsevad töötajaid ja teenistujaid sellises olukorras.

Magistritöös on autor analüüsinud töötaja ja teenistujate õiguste kaitse erinevaid aspekte seoses töölepingu või teenistussuhte ülesütlemisega majanduslikel põhjustel. Analüüs põhineb erinevatel rahvusvahelistel ja siseriiklikel, sealhulgas ka osadel kehtivuse kaotanud õigusnormidel. Samuti tugineb autor erinevatele siseriiklikele ja rahvusvahelistele kohtulahenditele ning teoreetilisele erialakirjandusele. Töös on võrreldud peamiselt töölepingu ja avaliku teenistuse erinevaid regulatsioone ning püütud tuvastada põhjuseid regulatsiooni muutmiseks ning erineva regulatsiooni vajadus töö- ja teenistussuhte regulatsioonis. Samuti on toodud välja, kuidas kehtiv regulatsioon suhestub rahvusvaheliselt võetud kohustustega.

Töö esimeses peatükis leiab käsitlust töö- ja teenistusõiguse vajaduse tekkimine ning areng, samuti ülevaade hetke regulatsioonide lähtekohtadest. See on käesoleva töö raames vajalik tulenevalt asjaolust, et tuvastada algne põhjus, miks oli vaja kahte väga sarnast õigus- ja eluvaldkonda paralleelselt erinevalt reguleerida. Samuti avab see väga olulise *flexicurity* printsiibi, mis on hädavajalik hindamaks regulatsiooni eesmärgipärasust.

Magistritöö teises peatükis on toodud välja erinevad võimalused töölepingu või teenistussuhte ülesütlemiseks seoses muutunud majandustingimustega. Välja on toodud kehtiv regulatsioon võrreldes eelnevaga. Samuti on võrreldud põhimõtteid Eesti ja käesoleva töö võrdlusaluste riikidega. On toodud välja probleemid seoses tööandja või ametiasutuse lõppemisega, sealhulgas ka juhud, mis saavad aset leida vaid töölepingulises suhtes nagu füüsilisest isikust tööandja surma korral ülesütlemise kord. Samuti aga on põhjalikku käsitlust leidnud praktikas probleeme tekitanud olukord, kus tööandja või ametiasutus muutub ning töö- või



teenistussuhte teine pool muutub sellega seoses. Siinkohal jätab õiguskord regulatsiooni piirid üsnagi lahtiseks, sätestades vaid üldised põhimõtted. Tulenevalt erinevate faktorite hulgast, ei saa võtta üldist seisukohta situatsioonide kohta, kui tegemist on kindlalt koondamise aluseks oleva situatsiooniga. Ka kohus on leidnud, et hindamaks ettevõtte üleminekut ja sellega seonduvat võimalikku koondamissituatsiooni tekkimist, tuleb igakordselt hinnata asjaolusid. Kuigi on keelatud ettevõtte ülemineku korral töö- või teenistussuhet üles öelda, on praktikas siiski see võimalik seoses sellega, et üleminek tähendab sageli ka ümberkorraldusi töös, mis võib anda aluse koondamiseks. Sama olukord on ka seoses teenistussuhetega. Tööandja või ametiasutuse muutumise korral tekib küsimus, kas töötajal või teenistujal on õigustatud ootus olla seotud töö- või teenistussuhetes teise poolega ja eeldada, et see ei muutu. Autor on seisukohal, et tulenevalt asjaolust, et kuna tsiviilõigusliku lepingu puhul võib poole isik olla oluliseks lepingutingimuseks, võib tekkida olukord, kus töötajal puudub huvi uue tööandja juures töötada. Kuna töötajal puudub võimalus oma huvide kaitsmiseks, tuleks põhjendatud soovi mitte töötada uue tööandja juures, käsitleda koondamise olukorrana.

Avaliku teenistuse puhul see argumentatsioon ei kehti, sest riik on üks juriidiline isik, nagu ka kohalik omavalitsus. Seega ei tohi ametnikku ümber paigutada nende juriidiliste isikute väliselt. Seal see aga ei saa teenistuja tugineda asjaolule, et tema ametisse asumise soov oli töötada kindlas ametiasutuses.

Samuti jääb autor eriarvamusele avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirjas toodud piiritletusega, et ametiasutusel on õigus teenistujat ümber paigutada sama omavalitsuse piires. Selline käsitus ei arvesta ametniku võimalike huvide ega Eesti omavalitsuste erinevustega. Siinkohal tuleks hinnata iga ametniku huvi ümberpaigutamise juures erinevalt ning põhjendatud huvi korral ümberpaigutamise mitteläbiviimiseks, tuleks seda käsitleda koondamissituatsioonina.

Kolmandas peatükis käsitleb autor töötaja ja teenistuja eelisõiguseid teiste töötajate ja ametnike ees koondamise protsessis. Eelisseisund hõlmab endas ülesütlemise keeldu ja eelisõigust koondatavate isikute valimise juures, samuti osade isikute koondamise korral tõendamiskoormise jagunemist tavalisest erinevalt. Regulatsioon töötajate ja ametnike kaitsel on osaliselt kattuv. Erisuste puhul jääb aga arusaamatuks seadusandja erineva reguleerimise eesmärk. Kui töötajale laieneb ülesütlemise keeld lisaks rasedusele ka rasedus- ja sünnituspuhkuse alusel. Kaitse tulenevalt lapsehoolduspuhkusest tuleneb vaid juhul, kui töötaja seda kasutab. Teenistujatest on samuti kaitstud nii rasedad kui ka rasedus- ja sünnituspuhkust kasutavad ametnikud, kuid lisaks ka alla kolmeaastast last kasvatavad isikud.

Seega on ametnike koondamise keeld laiem, hõlmates erinevalt töölepingu seadus, ka väikelaste isasid.

Koondamise keeluga seoses leiab autor, et see ei kaitse tegelikult töötajaid ega ametnikke, kes reaalselt tööl ei käi, ehk siis rasedus- ja sünnituspuhkust või lapsehoolduspuhkust kasutavaid vanemaid. Praegune olukord on selline, kus koondamise keelu korral ei saa töötajat või ametnikku koondada, kuid tööle naastes, kui koondamise kaitse on ära langenud, võib teatada ülesütlemisest. Seega lõpeb töö- või teenistussuhe seaduses sätestatud etteteatamise tähtaja lõppemisel. Oluliselt rohkem kaitseks töötajat või ametnikku, kui sätestada, ametniku või töötaja eelneva nõusoleku korral oleks võimalik teda ka kaitse aluseks oleval eemaloleku korral koondada. See võimaldaks väikelapse vanemal otsida omale uut tööd pikemalt, kui seaduses sätestatud etteteatamistähtaeg, mistõttu oleksid tema õigused suuremal määral kaitstud.

Oluline erinevus on sisse toodud õiguskorda seoses asjaoluga, et erinevalt teenistujast, ei laiene töötajale kaitse, mis seaks nad eelisseisundisse töötajate valimise juures. Valiku tegemise juures saab tööandja valida omal äranägemisel koondatavad töötajad, samas kui ametnike juures rakendub sotsiaalne kaitse läbi eelisõiguse osadele ametnikele.

Peatükis neli leiab käsitlet protseduur, mida tööandja või ametiasutus peab koondamise läbiviimisel järgima. Kehtivate seaduste kohaselt on koondamise etteteatamistähtajad võrdsed nii töö- kui ka teenistussuhte puhul. Oluline erinevus on selles, et töölepingu puhul tuleb arvestada töölepingu kestust, samas kui teenistuja puhul arvestatakse kogu teenistusstaazi, mis võib tagada talle suuremal määral õiguskaitse võrreldes töötajaga. Erinevused koondamise protseduuris endas on ilmselged seoses asjaoluga, et ühel juhul lähtutakse lepinguvabaduse põhimõttest ning lepingu lõppemisest piisab vaid ühepoolsest avaldusest samas kui teenistuja puhul ei ole ülesütlemise avaldus teenistussuhte lõpetamise aluseks vaid see saab toimuda vastava motiveeritud ja muul viisil õiguspärase haldusakti alusel.

Erinevalt eelnevalt kehtinud seadustele, ei ole peale koondamist kohustust pakkuda töötajale või ametnikule vaba kohta, see kohustus on kuni koondamise hetkeni ja selle juures tuleb arvestada, et pakkuda tuleb kohta, mis vastab koondatava kvalifikatsioonile või mille kvalifikatsiooni on mõistlike kuludega võimalik luua.

Olulise eelisena on peale koondamisest etteteatamist töötajal erinevalt ametnikust kasutada tasustatud vaba aja võtmise võimalust, et leida endale uus töökoht.

Viimane, viies peatükk käsitleb tagajärgi, kui koondamine on toimunud ebaseaduslikult. Siinkohal on töötaja ja teenistuja õiguste reguleerimine erinev. Kui ühel juhul saab oma õiguseid kaitsta vaidemenetluse ja halduskohtumenetluse raames, siis teisel juhul on võimalused selleks läbi töövaidluskomisjoni ja tsiviilkohtumenetluse raames.

Oluliselt on muutunud aga nõudeõigus ebaseadusliku koondamise korral. Eelnevalt oli mõlema seaduse puhul võimalik ebaseaduslikult koondatu tööle ennistada. Esmalt muudeti ennistamisõigus töölepingu seaduses, millele vastavalt viidi sisse samad põhimõtted avaliku teenistuse seaduses. Selle kohaselt võib ebaseaduslikult koondatud isikut ennistada vaid mõlema poole nõusolekul. Erandiks on töötaja või teenistuja rasedus või rasedus- ja sünnituspuhkus ja avaliku teenistuse korral ka asjaolu, kui ametnik kasvatab alla seitsmeaastast last.

Oluliselt on töölepingu seadus ja avaliku teenistuse seadus lähenenud hüvitiste osas ja mõlemad lähtuvad kahju hüvitamise printsiipidest. Siinkohal on aga erisus selles, et kui töötaja puhul on võimalik nõuda üldiselt kahju hüvitamist, siis teenistuja võib nõuda vaid saamatajäänud tasu. Töötaja puhul arvestatakse hüvitisest maha igasugune kasu, mis töötaja sellega seoses sai. Teenistuja tasust tuleb maha arvata seaduses sätestatud tulud.

Autori hinnangul ei ole põhjendatud kahju hüvitise selline laiendamine töö- ja teenistussuhtele. Selline olukord soodustab ebaseaduslikult koondatud töötaja või teenistuja passiivsust uue töökoha leidmisel. Samuti loob see võimaluse, et ka ebaseadusliku koondamise korral tööandja või ametiasutus ei peagi hüvitist maksma seoses sellega, et õigusvastaselt koondatud ametnik või teenistuja on teeninud vahetult peale ebaseaduslikku koondamist töötasu samaväärses või suuremas mahus kui oleks olnud hüvitis ebaseadusliku koondamise eest.

Autori hinnangul ei ole töötaja ja teenistuja õigused kaitstud ebaseadusliku ülesütlemise eest seoses asjaoluga, et tööandjal ei ole piisavat motivaatorit seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Lahendusena tuleks sätestada hüvitis ebaseadusliku ülesütlemise eest selliselt, et kui on tuvastatud koondamise õigusvastasus, siis on kohustus maksta hüvitis kindlaks määratud summas, millele lisanduks ka otseselt kahju suurusest tulenev hüvitis, mis sõltuks ka saadavast kasust. Praegune regulatsioon ei ole kindlasti selline, et mis sunniks tööandjat ja ametiasutust õiguskuulekalt toimima.

Hinnates avaliku teenistuse ja töölepingu regulatsiooni säilinud erinevusi ja omavahelist lähendamist, on autori hinnangul kehtiv avaliku teenistuse seadus oma olemuselt oluliselt

lähenenud töölepinguseadusele. Osas, mis see seab teenistujale suuremad õigused teenistussuhte jätkumise kaitsel, ei ole aga autori hinnangul ei õiguslikult ega ka praktikast tulenevalt põhjendatud. Nende seaduses sätestamise eesmärk on põhjustatud vaid poliitilisest otsusest avalikku teenistujat kaitsta veidi suuremal määral kui töötajat. Edasise regulatsiooni edasiarenemise käigus ei näe autor takistusi ametnikele rakendatavate eeliste kaotamiseks, luues võimaluse, et töötajad ja teenistujad lähtuksid samadest alustest töö- või teenistussuhte kestel ja selle lõpetamisel.

## **Termination of employment contract and civil service due to economic reasons**

### **SUMMARY**

In Estonia, during recent years, the legislation regarding employment regulation has been modified. In 2009 was adopted Employment Contracts Act and in 2013 was adopted Civil Service Act.

The following thesis explores the legal rights of the employee and the employer in a situation where the employment contract or an agreement of civil service is terminated due to economic reasons. The main economic factors that influence stability of a work position or a service relation are foremost a substantial decrease in the work required, a restructuring or the leaving or termination of the employer or agency. In order to ensure the protection of the rights of workers and employers in this type of situations, a number of international treaties demand the enforcement of certain national legislation to protect these rights.

The author has analyzed various aspects of service termination or cancellation for economic reasons. The analysis is based on various international and domestic legal provisions, including some expired ones. Also, the author relies on various national and international court rulings and theoretical literature.

The work compares primarily employment and civil service regulations and tries to identify the reasons for regulatory change and the need for different rules for work regulation. It also explains how valid regulation interacts with international commitments.

The thesis has been sectioned into five chapters, which all together cover the field of termination of employment contract or civil service due to economical reasons

The first chapter talks about the emergence and evolution of the need for employment law as well as an overview of current regulatory standpoints. In context with this work, this is needed so that we can identify the reasons why two very similar fields need to be regulated differently.

The second chapter lists the various ways how to cancel a work or service contract due to changes in the economic conditions. The current regulation is compared to the one before. A thorough research has also been made into the worrisome situation where the service relation between two parties changes.

For reasons listed in the master's thesis, the authors opinion differs from the explanatory note of the Public Service Act which says the establishment has a right to relocate the employee within the bound of the same municipality. This approach does not take into account the interests of the employee nor the peculiarity of Estonian municipalities.

Therefore each employee relocation case should be treated differently and if the employee expresses valid reasons why the relocation should not be done, the case should be treated as a redundancy situation.

Chapter three deals with the worker's and employee's prerogatives in the redundancy process. Cancelling a resignation or having priority in selecting the persons to be made redundant means having a significant upper hand. The regulation to protect the right of the workers and officials is partially overlapping.

The purpose of differences in regulation however remains unclear.

Only those workers who have applied for parental leave are protected by redundancy prohibition. The redundancy prohibition does not really protect the employees or officials who are actually not working due to maternity or parental leave. The current situation prohibits the redundancies during the statutory notice period, but if the worker has returned to work, the worker can be dismissed. A significantly better protection of the worker's or official's rights would be an agreement that the worker can be made redundant even on parental leave, as it would allow the parent much more time to look for a new position.

The fourth chapter covers the procedure which the employer or the authority must follow when carrying out redundancies.

Existing laws say the lay-off notice period is equal in a work relation and a service relation. There is an important distinction to be made between the two. The work contract must take into account the duration of the contract. However in a service relation, the total length of the service can provide a much greater degree of protection than the employees.

Differences redundancy procedure itself is obvious from the fact that in one case, on the basis of the principle of freedom of contract and the termination of the contract need only unilateral statement while a servant is not a basis for cancellation of a statement of termination but it can

be with reasoned and otherwise lawful administrative basis. Unlike previously existing laws, now there is no obligation to provide a redundant worker a vacant position. Having prior knowledge of the redundancy, the worker has a significant advantage to use paid time-off to find a new job.

Chapter five deals with the consequences of illegal redundancies.

There, the rights of the employee and a public servant are regulated differently. In one event the rights are defended through the challenge proceedings and administrative court procedure, in the other, labor dispute and civil proceedings are where to defend rights.

Previously, the law was that for both, in case of illegal redundancies, the relationship can be reinstated. By now, reinstating can happen only in special cases or when both the employee and employer agree with the reinstating.

The Employment Contracts Act and the Public Service Act are significantly converged in matters of compensation. Both are based on Principles of damages, enacted on Law of Obligations. There is a distinction, however - if an employee is able to claim general damages, the civil servant can rightfully claim the loss of pay.

The author is on the position that the current situation favors illegally dismissed worker or servant's passivity in finding a new job. It also creates the possibility that the employer does not have to pay any compensation or damages, by claiming that the worker has served immediately after the illegal redundancy and earned pay in equivalent or greater in volume than the compensation for an unlawful redundancy would have been.

According to the Author, the worker and public servant are not protected against an illegal redundancy due to the fact that the employer does not have sufficient motivators for constitutional duties.

The solution would be that if a case has been identified as an illegal redundancy, a fixed amount compensation must be paid, combined with the direct damage to the size of the resulting benefit, which would depend on the benefits. The current regulation does not force the employer or the authority to operate lawfully.

Assessing preserved differences and convergence between civil service and contract regulations in author's opinion, current public service law by its nature is much closer to the Employment Contracts Act. In part that provides the civil servant further rights to protect civil service continuity, is not in the author's opinion, either legally or in needs of practice, justified. They are established by law due to the political decision to protect public servants in

a slightly greater extent than employees. In development of the employment regulations, the author does not see any obstacles for additional benefits, applied for civil servants, to be eliminated. It creates circumstances where for civil servants and for employees would follow the same principles during the employment contract and civil service.



## **TÄNUSÕNAD**

Autor tänab dotsent Gaabriel Tavitsit ja oma perekonda, kelle toetus aitas oluliselt kaasa töö valmimisele.

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri.
2. Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu juurde.
3. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2007
4. Tavits, G. Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 4. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001.
5. Orgo, I-M. Töölepingu seadus vajab muutmist ja täiendamist. Juridica 1997 nr 4.
6. Roots, H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja kujunemine. Sisekaitseakadeemia, 2000.
7. Merusk, K. Avalik teenistus contra tööõigus. Juridica 1994 VI.
8. Redundancy Law in Europe. M. Van Kempen; L. Patmore; M. Ryley and Dr. R. Von Steinau-Steinrück. Kluwer Law International, Netherlands 2008
9. Riigikogu protokollid, 1924. Riigikogu protokollide lisad.
10. Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus- Õiguskeel 2012/2  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56658/Ebe+Sarapuu.+Ametniku+m%F5iste+avaliku+teenistuse+seaduse+eeln%F5us.pdf> (08.04.2013).
11. Euroopa avaliku halduse printsiibid, SIGMA kogumik nr 27 (2000).  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560237.pdf> (06.04.2013)
12. A. Giddens. Europe in the Global Age. Polity Press 2007.
13. Sapir, A. Globalisation and the reform of European Social models.  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/31-globalisation-and-the-reform-of-european-social-models/#.URqiMKWTzw8> (10.04.2013)
14. Eurofound. Flexicurity.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXICURITY.htm> (10.04.2013)

15. Bassanini A. The impact of labor market policies on productivity on OECD countries. OECD and University of Paris II.  
Arvutivõttus kättesaadav: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/IPM-17-bassanini.pdf> (08.04.2013)
16. European Commission. Flexicurity.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en> (08.04.2013)
17. European Social Charter. Explanatory note.  
Arvutivõttus kättesaadav <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/163.htm> (07.03.2013)
18. Statutory Instruments 2006 no. 246 terms and conditions of employment. The transfer of undertakings (protection of employment) regulations 2006.
19. Dr. Iur. Gaabriel Tavits. Muudatused töölepinguliste suhete õiguslikus reguleerimises: kaitse otsingul Euroopa Liidu abiga. Juridica VIII/2004.
20. Muda, M. Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel.  
Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 5. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001
21. Künnapas, K. Töötajate õigused maksejõuetu tööandja ettevõtte üleminekul: kas ebaõnnestunud harmoneerimine? Juridica 2011/II.
22. Trisberg, K-E. Edasimüügiõiguse lõppemine ei välista ettevõtte üleminekut.  
Arvutivõttus kättesaadav:  
<http://www.tarkgruntesutkiene.com/est/uudised/publikatsioonid-ja-tehtud-tood/artikkel-edasimuugioiguse-loppemine-ei-valista-ettevotte-uleminekut> (08.04.2013)
23. Truuväli E-J, Aaviksoo B, jt Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud trükk. Kirjastus Juura, 2008. Tallinn.
24. XI Riigikogu stenogrammid 2008. V köide : IV istungjärg : 8. september - 9. oktoober.
25. Paneeluuring. Pankrotid Eestis 2012. Krediidiinfo AS. Tallinn 2013.  
Arvutivõttus kättesaadav: <http://www.krediidiinfo.ee/files/pankrotid2012.pdf> (19.04.2013)
26. Õiguskantsleri 2007. Aasta ülevaade. Tallinn 2008.  
Arvutivõttus kättesaadav:  
<https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/0000/1303/2210/13032213.pdf#> (16.04.2012)
27. Õiguskantsleri seisukoht 09.12.2011

- [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_toidusoodustus\\_ja\\_toovihikute\\_ostmise\\_soodustus\\_jogeva\\_vallas\\_0.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_toidusoodustus_ja_toovihikute_ostmise_soodustus_jogeva_vallas_0.pdf) (09.03.2013)
28. XI Riigikogu stenogramm VI istungijärk. 16.09.2009. Ken-Marti Vaheri ettekanne. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1253117761&paevakord=4768#pk4768>. (07.04.2013)
29. Termination of Employment Relationships. Legal Situations in the Member State of the European Union. European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D2. Manuscript completed in April 2006. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4623&langId=en> (20.04.2013).
30. Peek, I. Töölepingu tööandjapoolne ülesütlemine töötaja isikust tulenevatel põhjustel. Magistritöö.
31. Treier, T. Peamised tagatised töötajate koondamisel. Juridica 2001/1.
32. Kull, I. Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Dissertationes iuridicae universitatis Tartuensis 8. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002.
33. Mikiver, M., Roosve, T. Haldusõigus. Üldosa. 2001. Sisekaitseakadeemia, Tallinn.
34. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Treier, T., Suder, S., Käärats, E. Sotsiaalministeerium, 2011.
35. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/> (07.04.2013)
36. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. avaliku teenistuse käsiraamat. Mustand seisuga 14.01.2013.

### **Kasutatud normatiivmaterjalid**

37. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/23981> (06.04.2013)
38. Euroopa sotsiaalharta Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Estonian.pdf> (06.04.2013).

39. Suomen perustuslaki  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>  
(07.04.2013).
40. United Kingdom Constitution  
Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.servat.unibe.ch/icl/uk00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/uk00000_.html)  
(06.04.2013).
41. Sweden Constitution  
Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html)  
(07.04.2013).
42. 1920 aasta Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT nr 113/114. 1920)
43. Vene NFSV tööseaduste koodeks – Pedagoogiline kirjandus 1947
44. Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme  
Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31974Y0212\(01\):en:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31974Y0212(01):en:NOT)  
(09.04.2013)
45. Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies  
Arvutivõrgus kättesaadav : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0129:EN:HTML>  
(08.04.2013)
46. Council Directive 77/187/EEC of 14 February 1977 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses  
Arvutivõrgus kättesaadav : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0187&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31977L0187&model=guichett) (08.04.2013)
47. Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer  
Arvutivõrgus kättesaadav : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0987:EN:HTML>  
(10.04.2013)
48. Riigiteenistuse seadus. RT 1924, 149, 97.
49. Avaliku teenistuse seadus. RT I 1995, 16.

50. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1.
51. Kohtutäituri seadus. RT I 2009, 68, 463.
52. Veterinaartegevuse seadus. RT I 1999, 58, 608.
53. XI Riigikogu stenogrammid V köide 2008. Lk 391, Maret Maripuu sõnavõtt.
54. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000.
55. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 03.05.1996 - RT II 2000, 15, 93.
56. Rahvusvahelise tööorganisatsiooni konventsioon nr 29.  
Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13120693> (07.04.2013)
57. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm.  
26.03.2008  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta\\_aruannete\\_uus\\_vorm.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta_aruannete_uus_vorm.pdf) (07.04.2013)
58. ILO convention C158 – Termination of Employment Convention, 1982  
Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr 158.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C158](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158) (11.04.2013)
59. Employment Rights Act. 1996 Chapter 18.  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18> (07.04.2013)
60. Työsopimuslaki (26.1.2001/55). 7.  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055>
61. Pärimisseadus RT I 2008, 7, 52
62. Tsiviilseadustik.
63. Töölepingu seadus. RT 1992, 15, 241.
64. Töölepingu seadus RT I 2009, 5, 35.
65. Nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ, 12. märts 2001  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32001L0023:ET:PDF> (18.04.2013).
66. Äriseadustik. RT I 1995, 26, 355.
67. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon.  
Arvutis kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/12958> (03.04.2013)

68. Pankrotiseadus RT I 2003, 17, 95.
69. Võlaõigusseadus RT I 2001, 81, 487.
70. Avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus RT I 2001, 7.
71. Võrdse kohtlemise seadus RT I 2008, 56, 315.
72. Soolise võrdõiguslikkuse seadus RT I 2004, 27, 181.
73. NÕUKOGU DIREKTIIV 92/85/EMÜ, 19. oktoober 1992.  
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDF>  
(12.04.2013)
74. Ravikindlustuse seadus RT I 2002, 62, 377.
75. Töötajate usaldusisiku seadus RT I 2007, 2, 6.
76. ILO konventsioon nr 135. 22.06.1971. töötajate esindajatele ettevõttes võimaldatava kaitse ja soodustuste konventsioon.
77. Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354.
78. Koondamise korral kindlustushüvitise taotlemise avalduse vorm ja lisatavate dokumentide loetelu. RTL 2009, 50, 749.
79. Töötuskindlustuse seadus RT I 2001, 59, 359.
80. Individaalse töövaidluse lahendamise seadus RT I 1996, 3, 57.
81. Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3.
82. Individaalse töövaidluse lahendamise seadus RT I 1996, 3, 57.
83. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 - RT II 2000, 15, 93.
84. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta alusel esitatavate aruannete vorm. 26.03.2008  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta\\_aruannete\\_uus\\_vorm.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta_aruannete_uus_vorm.pdf) (29.04.2013)

## **Kasutatud kohtupraktika**

85. Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-85-11.
86. Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-42-10.

87. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-28-01.
88. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-02.
89. Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-4-1-2-05.
90. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-76-05.
91. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-50-11.
92. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-3-1-14-07.
93. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-17-09.
94. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr III-2/1-14/95.
95. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-72-04.
96. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-11.
97. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-105-09.
98. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-7-00.
99. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-40-03.
100. Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-41-11.
101. Tartu ringkonnakohtu otsus tsiviilasjas nr 2-07-16484.
102. Tallinna ringkonnakohtu otsus haldusasjas nr 3-05-247.
103. Harju maakohtu 09.02.2010 otsus tsiviilasjas nr 2-09-41475.
104. Tallinna halduskohtu otsus asjas nr 3-07-1524.
105. EMPLOYMENT APPEAL TRIBUNAL. Kohtuasi number [2012] UKEAT 0216\_12\_2210
106. Grigorios Katsikas v Angelos Konstantinidis and Uwe Skreb and Günter Schroll v PCO Stauereibetrieb Paetz & Co. Nachfolger GmbH. Joined cases C-132/91, C-138/91 and C-139/91. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61991J0132](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61991J0132)
107. Albert Merckx and Patrick Neuhuys vs Ford Motors Company Belgium SA. Joined Cases C-171/94 and C-172/94 . Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0171:EN:HTML>
108. Jozef Maria Antonius Spijkers v Gebroeders Benedik Abattoir CV et Alfred Benedik en Zonen BV. - Reference for a preliminary ruling: Hoge Raad - Netherlands. - Safeguarding of employees rights in the event of transfers of undertakings. - Case 24/85. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0024:EN:HTML>



109. TT 2012-83

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/tt/2012/20120083?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Raskaana%20tai%20perhevapaalla> (06.04.2013).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Margus Miller

(sünnikuupäev: 29.09.1984):

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose, Teenistussuhte ja töölepingu ülesütlemine majanduslikel põhjustel,

mille juhendaja on Gaabriel Tavits.

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 06.05.2013